

## NOTE : INSTITUT DU BOSPHORE : LE SYSTEME CONSTITUTIONNEL ET POLITIQUE EN TURQUIE

Rédigé par Prof. Ergun Özbudun, Traduit et adapté par Ass. Prof. Füsün Türkmen

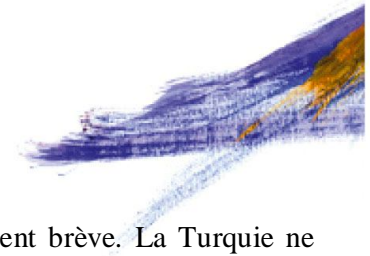
### I- LE SYSTEME CONSTITUTIONNEL

#### 1 - Arrière-plan historique

**“Il semble impossible de dissocier la nature des récents débats constitutionnels en Turquie, des clivages politiques existants,,**

Le gouvernement constitutionnel a précédé la démocratie constitutionnelle aussi bien en Turquie qu'en Occident. Depuis la Constitution ottomane de 1876, la première dans le monde musulman, la Turquie a eu quatre constitutions, celles de 1921, de 1924, de 1961, et de 1982. La Constitution de 1921 était un document assez court, élaboré afin de répondre aux besoins immédiats de l'époque de la Guerre d'Indépendance (1919-1922). A la suite de la proclamation de la République en 1923, elle fut remplacée par la Constitution de 1924, à caractère fortement majoritaire, ne comportant presque aucun mécanisme assurant l'équilibre des pouvoirs. En tout cas, le régime se transforma rapidement en règne du parti unique en 1925 et cela dura jusqu'à la transition vers un système compétitif au milieu des années 40. Cette Constitution prit fin avec l'intervention militaire de 1960 qui, cependant, aboutit à une nouvelle constitution beaucoup plus libérale et démocratique en 1961, avec des mécanismes d'équilibre adéquats tels une Cour Constitutionnelle dotée de pouvoirs étendus et une indépendance quasi-totale envers le judiciaire. La Constitution de 1961 resta en vigueur seulement 19 ans et fut abrogée avec l'intervention militaire de 1980 à la suite de plusieurs années de violence politique opposant les factions d'extrême gauche à celles d'extrême droite, perturbant l'ordre public sérieusement. Détenant tout le pouvoir et composé des cinq généraux les plus haut placés des forces armées, le Conseil National de Sécurité entreprit d'élaborer une nouvelle constitution avec l'aide d'une Assemblée Consultative composée de civils qu'il venait de nommer, gardant cependant le dernier mot en tant que seconde chambre de l'Assemblée Constituante. Le texte qui en résulta fut soumis à un référendum en date de 7 Novembre 1982 pour être adopté par une majorité de 91 %.

Ainsi, malgré plus d'un siècle d'expérience en matière de constitutionnalisme, aucune des constitutions ottomane-turque n'a été élaborée par une assemblée législative ou constituante représentative ou librement élue. En effet, les constitutions de 1961 et 1982 étaient les produits de coups militaires tandis que celle de 1924 avait été adoptée par une Assemblée à parti unique. Par



conséquent, leur légitimité démocratique fut faible, et leur vie, relativement brève. La Turquie ne semble pas encore avoir accompli une consolidation constitutionnelle.

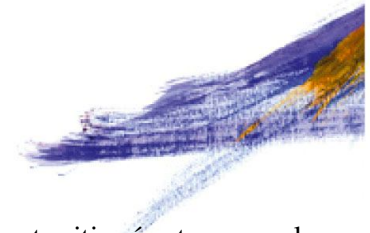
## 2- La philosophie de la Constitution de 1982

Les auteurs de la Constitution de 1982 entreprirent leur tâche avec l'idée que la crise politique des années 70 découlait de l'érosion de l'autorité de l'Etat, et plus spécifiquement, de la faiblesse de la branche exécutive. Par conséquent, la philosophie prédominante de ladite Constitution sera basée sur la protection de l'Etat et de son autorité sur les citoyens, plutôt que sur celle des individus envers les empiètements par l'autorité étatique. Cette philosophie stato-centrée transparait aussi bien à travers le Préambule –où l'Etat turc est qualifié de “sublime” (*yüce*) et “sacré” (*kutsal*)- que les articles concernant les droits et libertés fondamentaux. Ainsi, malgré la reconnaissance de ces derniers par la Constitution de 1982, leurs restrictions constitua la règle plutôt que l'exception.

Un second trait particulier concerne le caractère tutélaire du texte. Etant donné le peu de confiance qu'avaient les militaires en l'élite politique et les branches élues du gouvernement, la Constitution établit un certain nombre d'institutions destinées à contrebalancer les pouvoirs des institutions élues et réduire l'espace de la politique civile. Parmi ces institutions, la Présidence de la République vient en tête, suivie par le Conseil National de Sécurité, le Conseil de l'Education Supérieure (YÖK) qui avait pour but de restaurer l'ordre dans les universités, et finalement, le judiciaire conçu de façon à protéger les valeurs des élites de l'Etat envers l'action des gouvernements élus.

Le Président de la République dispose du pouvoir de nommer le Président et certains membres du YÖK aussi bien que les recteurs d'université et, en ce qui concerne le judiciaire, les juges de la Cour Constitutionnelle –dont trois directement et huit parmi les candidats nommés par les hautes instances judiciaires et le YÖK-, un quart des membres du Conseil d'Etat, les membres du Haut Conseil de la Magistrature –parmi les trois candidats nommés par les hautes instances judiciaires-, le Procureur en Chef de la République de la Cour de Cassation et son adjoint –parmi les cinq candidats nommés par cette Cour.

La version originale de la Constitution octroyait la majorité aux membres militaires au sein du Conseil National de Sécurité et stipulait que les décisions du Conseil seraient prises en considération en priorité par le Conseil des Ministres, les rendant ainsi exécutoires, au moins en pratique sinon en théorie. Les forces armées obtinrent ainsi d'importants pouvoirs, privilèges et immunités avant de rendre le pouvoir aux élus civils. L'armée fut donc tenue exempte de l'inspection de la Cour des Comptes et du Haut Conseil de la Supervision tandis que les décisions du Conseil Militaire Suprême au sujet des nominations militaires, des promotions et des expulsions de l'armée furent placées en dehors de l'examen de la constitutionnalité – tout comme l'ensemble des lois et décrets promulgués entre 1980 et 1983. Les réformes entreprises plus récemment dans le contexte du processus d'adhésion à l'Union européenne ont, toutefois, modifié ces dispositions en faveur du pouvoir civil.

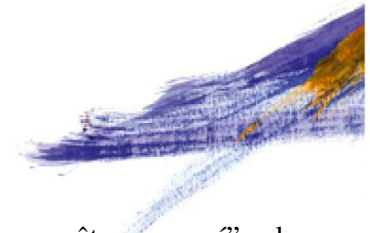


Il est donc naturel que dès le début, la Constitution de 1982 ait été sévèrement critiquée et que par la suite, la plupart des partis politiques et des institutions de la société civile tels les barreaux, les chambres de commerce ou encore le patronat proposèrent des amendements radicaux ou le remplacement de la Constitution dans sa totalité. Par conséquent, la Constitution subit, à partir de 1987, pas moins de 16 amendements dont celui, assez substantiel, de 1995, et surtout ceux entrepris entre 2001 et 2004, dans le cadre des réformes réalisées en vue de l'adhésion à l'Union européenne. La majorité de ces amendements visait à améliorer les standards de la démocratie libérale, et à réformer, dans une certaine mesure, le système administratif, ce qui inclut, au total, 85 articles. Malgré ces changements positifs, il existe un consensus général quant à la persistance de l'esprit tutélaire et anti-libéral de la Constitution de 1982. Les débats autour de cette question prirent un nouveau tournant à partir de 2007 où le Parti de la Justice et Développement (AKP), au pouvoir depuis 2002, a entamé un processus en vue de l'élaboration d'une constitution entièrement nouvelle. Ce projet fut pour le moment remis, en raison de la résistance de l'opposition dont le soutien est crucial en vue d'obtenir un consensus national en la matière. Néanmoins, le débat constitutionnel continue de pleine force.

Dans ce contexte, et faute de pouvoir renouveler la Constitution en entier, le gouvernement a introduit, en Avril 2010, une dernière série d'amendements dont la discrimination positive envers les groupes vulnérables; le respect de la vie privée; la liberté de voyager; des mesures contre l'exploitation des enfants; l'élargissement des droits syndicaux; la création du poste d'Ombudsman; l'établissement du contrôle judiciaire sur les décisions du Conseil Militaire Suprême et le jugement des militaires par les tribunaux civils dans certains cas; le remaniement de la structure de la Cour Constitutionnelle; le droit de recours individuel à cette Cour; le remaniement de la structure du Haut Conseil de la Magistrature; l'abrogation de l'Article 15 qui interdisait le jugement des responsables de l'intervention militaire de 1980. Ils ont tous été votés par le Parlement malgré l'opposition du Parti Républicain du Peuple, du Parti de l'Action Nationale et celui de la Paix et de la Démocratie, représentant les citoyens d'origine kurde. Le seul amendement refusé, à trois votes près, fut celui qui soumettait au contrôle du Parlement, la demande du Procureur de la République de la Cour de Cassation, en vue de la dissolution d'un parti politique. Il est prévu que les amendements soient soumis au référendum en Septembre 2010, vu que chacune des dispositions a dépassé la barre des 330 votes sans toutefois pouvoir obtenir les 367 votes requis pour pouvoir être directement promulguées par le Parlement. Mais entretemps, le Parti Républicain du Peuple a fait appel à la Cour Constitutionnelle en vue de faire annuler les amendements et le processus référendaire.

### 3- Les caractéristiques fondamentales de l'Etat

Les caractéristiques fondamentales de l'Etat sont décrites par les Articles 1 à 3 de la Constitution. L'Article premier stipule que "l'Etat turc est une République" qui, selon l'Article 2, est un "Etat de droit démocratique, laïque et social, conformément aux concepts de paix sociale, solidarité nationale et justice; respectueux des droits de l'homme et attaché au nationalisme d'Atatürk...", et qui est, d'après l'Article 3, "un tout indivisible avec son territoire et sa nation..." Ces



dispositions “ne peuvent être amendées et leur amendement ne peut même pas être proposé” selon l’Article 4. Il s’agit donc de normes constitutionnelles irrévocables.

En ce qui concerne le caractère démocratique, la Constitution reconnaît clairement le principe des élections libres et compétitives par suffrage universel. L’Article 67 prévoit, en effet, que les élections seront effectuées sur la base d’un scrutin libre, égal, secret, direct et universel avec le dépouillement public des bulletins de vote. L’âge de vote est fixé à 18 ans.

Un autre trait essentiel du système démocratique est l’existence de plus d’un parti politique, tous organisés librement, puisque la démocratie moderne c’est la démocratie des partis. Cependant, la référence aux partis politiques est un phénomène relativement récent dans les constitutions. Les Constitutions de 1961 et de 1982 en Turquie ont suivi l’exemple des constitutions européennes de l’après –guerre en reconnaissant le droit d’organiser des partis politiques et formulant explicitement que les partis politiques, qu’ils soient au pouvoir ou en opposition, sont des éléments indispensables de la vie politique démocratique. Conformément à l’Article 68 de la Constitution actuelle, les partis peuvent être créés sans aucune permission préalable et fonctionner librement dans les limites prescrites par ladite Constitution.

Cependant, la liberté d’organisation et d’activités politiques n’est pas sans limites. Les partis politiques doivent se conformer aux principes de l’intégrité territoriale et nationale de l’Etat, des droits de l’homme, de la souveraineté nationale et de la République démocratique et laïque. Aucun parti ne peut être créé afin d’établir la souveraineté d’un groupe ou d’une classe quelconque, ou encore celle d’une dictature. Les partis qui ne respecteront pas ces restrictions seront définitivement dissous par la Cour Constitutionnelle (Art. 69). La longue liste des restrictions constitutionnelles est aggravée par celle, encore plus longue et sévère, de la Loi sur les partis politiques, également adoptée sous le gouvernement militaire. Toutes ces dispositions ont été appliquées avec un zèle excessif par la Cour Constitutionnelle. Ainsi, jusqu’à ce jour, vingt-cinq partis politiques furent dissous, dont six sous la Constitution de 1961 et dix-neuf sous celle de 1982. La plupart des cas concernaient les partis ethnicistes (voire Kurdes) ou Islamistes. Selon un rapport publié en 2009 par la Commission de Venise sur la prohibition des partis politiques en Turquie, les dispositions légales et la pratique actuelle en Turquie sont bien plus restrictives qu’au sein des démocraties européennes et devraient être modifiées (parag. 111 et 112).<sup>1</sup>

L’Etat turc dispose d’une autre caractéristique qui se prête à une interprétation particulière, et c’est la laïcité, l’un des piliers des réformes d’Atatürk. La Constitution de 1924 fut, en effet, amendée en 1928 en vue d’éradiquer la clause déclarant l’Islam en tant que religion d’Etat. Dans un amendement daté de 1937, la laïcité fut introduite comme l’un des six principes de la République.

En Occident, laïcité veut dire séparation de l’Eglise et de l’Etat. La conception kémaliste de

<sup>1</sup> Venice Commission, *Opinion on the Constitutional and Legal Provisions Relevant to the Prohibition of Political Parties in Turkey*, Venice 13-14 march 2009CDL-AD (2009)006.



laïcité, par contre, permet une certaine mesure de contrôle étatique sur la religion, ceci en vue d'empêcher l'interférence de la religion dans les affaires d'Etat. Cela découle du fait que l'Islam est perçu non seulement comme un système de croyance mais également un système de loi, une idéologie sociale et politique, et tout un mode de vie. Dans cet esprit, la Constitution de 1982 a non seulement retenu la notion de laïcité mais aussi accordé une protection spéciale aux Lois de Réformes promulguées sous Atatürk puisqu'il est tout simplement impossible de les déclarer inconstitutionnelles, d'après l'article 174.<sup>2</sup> Quant à l'Article 24, il interdit d'utiliser la religion à des fins politiques et d'établir, même partiellement, les bases de l'ordre social, économique, politique ou légal de l'Etat sur des principes religieux.

Ainsi, la laïcité en Turquie a évolué dans le sens de la philosophie positiviste d'Auguste Comte, en refusant de reconnaître toute visibilité publique à la religion, l'enfermant exclusivement dans les consciences individuelles et les endroits de culte. Il est donc possible de distinguer cette laïcité militante transformée en doctrine de celle, plus "passive", et qui implique la neutralité de l'Etat envers toute religion et permet la visibilité publique de cette dernière. La Cour Constitutionnelle a appliqué maintes fois dans ces décisions cette conception militante de la laïcité, y compris sur la prohibition du port du voile à l'université et la pénalisation de l'AKP pour "être devenu le point focal d'activités anti-laïques".<sup>3</sup>

Le caractère unitaire de l'Etat tel que souligné par l'Article 3 de la Constitution, soulève plusieurs questions. Par exemple, la notion de l'Etat-nation est-elle compatible avec le multiculturalisme et la reconnaissance des droits culturels pour les minorités ethniques, linguistiques ou religieuses? Ou, le principe de l'Etat unitaire, avec la décentralisation administrative ou gouvernement régional? Sur ce point aussi la Cour Constitutionnelle a maintenu une approche très restrictive, déclarant qu'aucune concession ne peut être faite sur ce principe fondamental et que les partis politiques ne peuvent inclure le système fédéral dans leur programme.<sup>4</sup> La Cour conçoit, d'autre part, que la reconnaissance du statut de minorité basé sur les différences linguistiques et raciales est incompatible avec la notion d'intégrité territoriale et nationale.<sup>5</sup>

Quant au respect des droits de l'homme et de la primauté du droit, il fait partie des caractéristiques fondamentales de la République d'après l'Article 2 de la Constitution qui inclut toutes les libertés fondamentales reconnues par les constitutions démocratiques. Cette définition implique trois éléments essentiels pour l'autorité de la loi: a) le contrôle judiciaire de la légalité des actes administratifs; b) le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois; et c) l'indépendance du judiciaire.

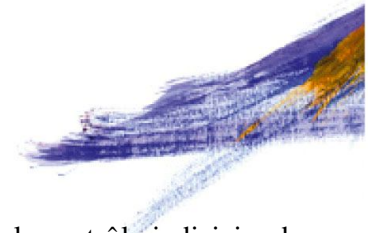
<sup>2</sup> Il s'agit des lois établissant l'éducation laïque, le mariage civil, l'alphabet latin, le calendrier occidental, ainsi que celles prohibant les couvents de derviches et le port de certains costumes.

<sup>3</sup> Les décisions E 2008/16, K. 2008/116, du 5 Juin 2008; et E. 2008/1, K. 2008/2, du 30 Juillet 2008, publiées dans *Resmî Gazete* (Gazette Officielle).

<sup>4</sup> Décision E. 1991/2, K. 1992/1 du 10 Juillet 1992 de la Cour sur la prohibition du Parti Socialiste, publiée dans *ibid.*

<sup>5</sup> Decision E. 1993/3, K. 1994/2, du 16 Juin 1994 de la Cour sur la prohibition du Parti de la Démocratie pour avoir réclamé le statut de minorité pour les Kurdes, publiée dans *ibid.*





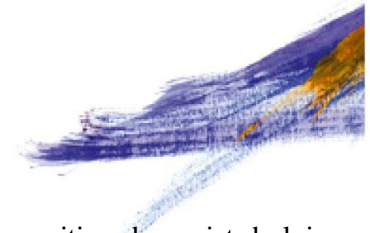
En Turquie, comme dans la plupart des pays de l'Europe continentale, le contrôle judiciaire des actes administratifs n'est pas effectué par des tribunaux généraux mais par une hiérarchie de cours administratives au sommet de laquelle se trouve le Conseil d'Etat. Les sauvegardes fondamentales de l'autorité de la loi sont incorporées dans l'Article 125 de la Constitution qui déclare que "tout acte et action de l'administration est soumis au contrôle judiciaire". Cependant, deux catégories d'actes administratifs sont exemptés dudit Article: les actes du Président de la République, à condition qu'ils n'exigent pas la contre-signature du Premier Ministre et des ministres concernés, et les décisions du Conseil Militaire Suprême. Par contre, les derniers amendements constitutionnels prévoient le processus judiciaire pour les décisions de limogeage du personnel militaire par le Conseil Militaire Suprême. Sont également exemptés du contrôle judiciaire l'application de la loi martiale et les décrets-lois en cas d'urgence, ainsi que les décisions du Haut Conseil de la Magistrature, excepté les cas de limogeage, d'après le nouvel amendement.

#### 4- Le législatif

La Constitution de 1982 investit la Grande Assemblée Nationale de Turquie (GANT) de l'autorité législative. Selon l'Article 7, cette autorité ne peut être déléguée à une autre branche du gouvernement. La GANT est composée de 550 députés, tous élus par suffrage direct et universel (Art. 75). Ainsi, la Constitution de 1982 a repris le caractère monocaméral de la Constitution de 1924 en réaction à l'impasse gouvernementale de 1980.

Pour être éligible à la GANT il faut être citoyen turc, âgé d'au moins 25 ans et avoir complété l'éducation primaire de huit ans. Les membres jouissent des privilèges parlementaires classiques comme la liberté d'expression et l'impunité contre l'arrestation (Art. 83). Leur liberté d'expression implique qu'ils ne peuvent être tenus responsables pour leurs votes, discours et opinions exprimées dans le cadre des activités législatives et pour les avoir révélés en dehors du législatif. L'impunité contre l'arrestation ou l'immunité parlementaire protège le législateur contre toute détention et arrestation d'ordre politique ou arbitraire. D'après la Constitution, aucun membre du législatif ne peut être détenu, interrogé, arrêté ou jugé sans l'autorisation préalable de la Grande Assemblée. Au cas où elle l'octroie, le membre concerné peut demander la révision de la décision par la Cour Constitutionnelle qui, elle, peut l'invalider si elle la trouve non conforme à la Constitution ou au Règlement de la GANT. (Art. 85)

D'autre part, ce n'est pas la Constitution qui fixe le système d'élection législative. Les détails du processus sont déterminés par la Loi de 1983 sur l'élection des députés. Elle a retenu la version d'Hondt de représentation proportionnelle conformément à la Constitution de 1961 mais a toutefois introduit des modifications dans le système électoral, dont la plus importante est l'adoption d'un seuil national de 10% des votes pour qu'un parti politique puisse obtenir des sièges au Parlement. Cette disposition a pour but d'empêcher la prolifération des partis politiques et la fragmentation excessive du système des partis, considérée comme l'une des causes principales de la crise politique des années 70.



Quant à la procédure législative, elle suit le chemin classique de la proposition du projet de loi par le Conseil des Ministres ou les députés, les débats au sein de et l'approbation par la GANT, avant d'être promulguée en tant que loi par le Président de la République dans les quinze jours. Outre les lois du budget, le Président a le droit de renvoyer le texte à la GANT pour reconsidération, mais si celle-ci l'approuve à nouveau dans sa version originale, le Président est obligé de promulguer la loi.

La Constitution a adopté le système parlementaire où le Conseil des Ministres peut rester au pouvoir aussi longtemps qu'il est investi de la confiance du législatif. En d'autres termes, le législatif peut forcer le gouvernement à démissionner en lui refusant cette confiance. Il s'agit de la "responsabilité politique" du gouvernement.

Les méthodes de contrôle parlementaire incluent les questions, questions orales avec débat, enquêtes parlementaires, investigations parlementaires et interpellations (Art. 98). Cette dernière est la plus effective puisque c'est la seule procédure par laquelle le législatif peut voter en faveur du limogeage du cabinet ou d'un ministre. Par conséquent, l'Article 99 qui la régit est très détaillé. Les motions d'interpellation sont présentées par les groupes parlementaires de partis politiques ou au moins vingt députés.

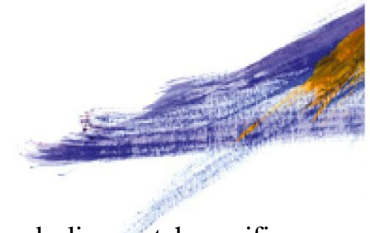
Une enquête parlementaire peut être ouverte par la décision de la GANT sur la responsabilité criminelle du Premier Ministre ou d'un ministre au sujet d'une matière reliée à ses fonctions. Une commission parlementaire de quinze membres poursuit l'enquête. Au terme de celle-ci, si l'Assemblée décide d'inculper le personnage en question, celui-ci sera jugé par la Cour Constitutionnelle (Art. 100).

L'imposition de taxes fait partie des plus anciennes prérogatives des assemblées représentatives depuis le Moyen Age. Aujourd'hui, cela a pris la forme de l'approbation du budget. Tous les ans, un projet de loi sur le budget est soumis par le Conseil des Ministres à la GANT, au moins 75 jours avant la fin de l'année fiscale. Un comité parlementaire de 40 députés dont 25 devant appartenir au gouvernement, l'examine. Le texte qu'il approuve sera débattu au sein de l'Assemblée et voté avant la fin de l'année fiscale. Un rejet du budget par la GANT est considéré comme une motion de censure indirecte envers le gouvernement. (Arts. 161-163).

## 5- L'exécutif

En Turquie, comme dans tous les autres systèmes parlementaires, la branche exécutive a une double structure. Elle est composée du Président de la République qui n'a pas de responsabilité politique et d'un Conseil des Ministres politiquement responsable.

Sans doute la plus grande différence entre les Constitutions de 1961 et de 1982 réside dans le statut et les pouvoirs du Président de la République. La Constitution de 1982 a, d'une part, comme celle de 1961, cherché à garantir l'impartialité de la Présidence: politiquement non-responsable, le Président est "le représentant de la République turque et de l'unité de la nation turque" (Art. 104).



Mais d'autre part, elle a transformé la Présidence, du poste largement symbolique et honorifique qu'elle était sous la Constitution de 1961, en un poste beaucoup plus actif et puissant avec d'importantes fonctions politiques et pouvoirs de nomination. Cependant, ce n'est toujours pas le système présidentiel ou semi-présidentiel, bien que le débat fut récemment lancé par le Premier Ministre lui-même qui semble favoriser le premier. Mais pour le moment, il s'agit toujours du système parlementaire avec un Conseil des Ministres politiquement responsable devant le législatif.

Le système électoral présidentiel fut modifié en 2007 à la suite de l'impasse parlementaire autour de l'élection du Président. Désormais, il sera élu par vote populaire direct plutôt que par la Grande Assemblée Nationale, et son mandat a été réduit de sept à cinq ans, avec la possibilité de réélection une fois. Il est clair que cet amendement a rapproché le système du modèle semi-présidentiel puisque le vote populaire renforcera sans aucun doute la légitimité démocratique et l'autorité morale du Président, tout en l'encourageant à exercer ses pouvoirs constitutionnels déjà considérables, de manière plus effective. D'autre part, l'élection par le peuple et la possibilité de réélection peut le rendre politiquement plus dépendant. Cela signifie une déviation par rapport au concept d'impartialité et au statut "au-dessus des partis" prévus dans la Constitution de 1982 bien qu'une telle impartialité soit plus une affaire de personnalité que la conséquence du système d'élection. Néanmoins, le Président ne dispose toujours pas de pouvoirs typiquement octroyés par le système semi-présidentiel, tels que la dissolution du Parlement et décréter de nouvelles élections. Par conséquent, le système turc peut être considéré comme un cas hybride entre les systèmes parlementaire et semi-présidentiel.

Conformément au principe fondamental du système parlementaire, le Président ne peut agir seul dans le domaine de l'exécutif. Selon l'Article 105 de la Constitution, tout décret présidentiel doit être contre-signé par le Premier Ministre et le(s) ministre(s) concerné(s) qui en portent la responsabilité politique. Ce qui démontre que la fonction exécutive est, en réalité, exercée par la composante politiquement responsable de la branche exécutive, à savoir le Conseil des Ministres.

Le Président ne peut être considéré criminellement responsable qu'en cas de haute trahison. Son inculpation exige au moins le trois quart des votes de tous les membres de la GANT, sur proposition d'un tiers des députés. Une fois inculpé, il ne peut être jugé que par la Cour Constitutionnelle (Arts. 105 et 148).

La Constitution de 1982 a considérablement augmenté les pouvoirs présidentiels. Cette longue liste de pouvoirs est classifiée par ordre de nature, c'est à dire législative, exécutive ou judiciaire (Art. 104). Mais bien que la liste soit longue, certains de ces pouvoirs sont plus représentatifs que substantiels, ce qui veut dire que le Président ne peut les exercer que sur la proposition ou action préalable d'un autre organe. La plupart exige la contre-signature du Premier Ministre et autre(s) ministre(s) concerné(s). Les pouvoirs présidentiels exercés sans contre-signature sont exempts de contrôle judiciaire, y compris par la Cour Constitutionnelle (Art. 105).





Le Conseil des Ministres est composé du Premier Ministre désigné par le Président de la République parmi les membres de la GANT et de divers ministres désignés par le Premier Ministre et nommés par le Président de la République (Art. 109). Similairement à la Constitution de 1961, celle de 1982 n'exige pas l'appartenance des ministres à la GANT, cependant ils le sont presque tous, en pratique.

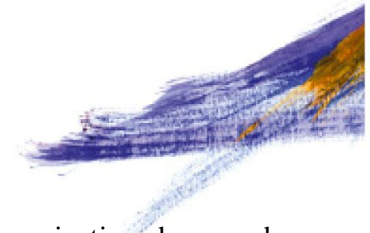
Le Premier Ministre est, comme dans tous les systèmes parlementaires, à la tête de l'exécutif. Le fait qu'il appartienne normalement au parti de la majorité lui procure une influence politique plus grande que celle des membres du cabinet, parallèlement à ses privilèges constitutionnels tel la prérogative de demander un vote de confiance à l'Assemblée, après consultation avec le Conseil des Ministres (Art.111). A ces privilèges pré-existants, la Constitution de 1982 en a ajouté d'autres, comme, par exemple, le droit de prendre des mesures de correction envers les ministres qui ne remplissent pas leurs fonctions conformément à la Constitution et aux lois (Art. 112), ou encore de proposer au Président de la République le limogeage d'un ministre. Ainsi, il est devenu un peu plus que *primus inter pares* dans le système constitutionnel turc.

La Constitution a pris certaines mesures en vue d'augmenter la stabilité gouvernementale en renforçant le Conseil des Ministres vis-à-vis de l'Assemblée. Par exemple, tandis qu'un vote de confiance envers un nouveau Conseil des Ministres n'exige pas plus qu'une majorité simple, une motion de censure exige la majorité absolue de tous les membres de la GANT. Une autre mesure concerne la portée du pouvoir de dissolution. La Constitution de 1961 avait octroyé à l'exécutif le droit de réclamer de nouvelles élections pour l'Assemblée Nationale seulement dans des circonstances exceptionnelles, tandis que celle de 1982 le permet a) en cas de vote de non-confiance au gouvernement et b) au cas où un nouveau Conseil des Ministres ne peut être formé dans les quarante-cinq jours qui suivent la démission du Premier Ministre pour une raison autre que le vote de non-confiance. Dans ces cas, le Président peut réclamer de nouvelles élections en consultation avec le Président de l'Assemblée (Art. 116). Entretemps, il nomme un gouvernement provisoire.

## 6- Le judiciaire

La Constitution de 1961 avait pris soin de protéger et sauvegarder l'indépendance du judiciaire vis-à-vis du législatif et de l'exécutif. Celle de 1982 a apporté certaines modifications, tout en maintenant le même principe qu'elle formule à travers l'Article 138: les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions; ils rendent leurs verdicts conformément à la Constitution, aux lois, et à leur conscience en conformité avec les lois. Aucune autorité ou personne ne peut dicter des ordres aux tribunaux ou juges lors de l'exercice du pouvoir judiciaire. Pendant le déroulement d'un procès, le législatif ne peut pas poser de questions, tenir des débats ou faire des déclarations le concernant. Les autorités législatives et exécutives doivent respecter les décisions des tribunaux, elles ne peuvent ni les changer, ni retarder leur exécution.

Les questions concernant les juges et les procureurs tels les nominations, les promotions, les transferts, les mesures de sanction et les limogeages appartiennent à la juridiction exclusive du Haut



Conseil de la Magistrature. L'Article 159 de la Constitution prévoit la nomination des membres titulaires et suppléants du Conseil par le Président de la République parmi les candidats désignés par la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat. En dehors du Ministre de la Justice qui préside et le Sous-Secrétaire d'Etat, il existe cinq membres titulaires et sept, suppléants.

Compte tenu des critiques quant au nombre restreint des membres et la nature non-représentative du Haut Conseil, la GANT a apporté les modifications suivantes à la composition de ce dernier lors des derniers amendements constitutionnels : le nombre des membres titulaires a été augmenté à vingt-et-un et celui des suppléants, à dix; le Président de la République nomme quatre membres titulaires parmi des juristes –enseignants, administrateurs ou avocats- de renommée; la Cour de Cassation nomme trois membres titulaires et deux suppléants parmi ses membres; le Conseil d'Etat, un membre titulaire et un suppléant parmi ses membres; l'Académie Juridique, un membre titulaire et un suppléant parmi ses membres; les juges et procureurs des tribunaux de première instance, sept membres titulaires et quatre suppléants parmi eux tous; et les juges et procureurs administratifs, trois membres titulaires et deux suppléants parmi eux tous. En outre, l'inspection des juges et procureurs effectuée jusqu'à présent par le Ministère de la Justice sera désormais effectué par le Haut Conseil. Ainsi, l'on envisage un plus grand pluralisme et une plus grande transparence au sein du système judiciaire. Cela dit, la présence du Ministre de la Justice au sein du Haut Conseil, ainsi que le pouvoir de nomination quasi-exclusive du Président de la République sont toujours sujets à controverse.

Quant à la Cour Constitutionnelle, depuis 1961 les constitutions turques prévoient un système de contrôle de la constitutionnalité des lois, et conformément à ce principe, la juridiction de la Cour Constitutionnelle recouvre ce domaine ainsi que la constitutionnalité des règles de procédures appliquées lors des amendements constitutionnels. Par contre, la Cour ne peut pas se prononcer sur la substance des amendements. Cependant, elle a fait preuve, dans les années récentes, d'un activisme judiciaire qui a déclenché de vifs débats, surtout en ce qui concerne la question de fermeture des partis politiques. La Cour a, en effet, arboré une attitude plutôt "idéologique" que "juridique", interprétant de façon très rigide la philosophie fondatrice de la République autour des principes d'unitarisme et de laïcité. Dans d'autres cas, elle s'est posée en tant que gardienne de l'Etat plutôt que des droits et libertés individuels, faisant preuve –comme le reste de la magistrature- d'une mentalité stato-centrée, ne se privant pas de verdicts basés sur la substance plutôt que la simple constitutionnalité des lois et amendements. Dans son activisme, elle a été systématiquement soutenue par l'opposition. Ainsi, l'on peut dire que les débats constitutionnels en Turquie sont le reflet des clivages politiques et sociaux actuels.

Compte tenu de cette situation, la dernière vague d'amendements constitutionnels renferme des dispositions destinées à élargir la composition de la Cour et à inclure la Grande Assemblée Nationale dans le processus de nomination des membres, jusque-là pouvoir exclusif du Président de la République. Composée de onze membres titulaires et quatre suppléants, la Cour devra maintenant compter uniquement dix-sept membres titulaires, dont deux parmi les membres de la Cour des Comptes et un désigné parmi les avocats par les Bâtonniers, seront nommés par la GANT. Quant au Président de la République, il nommera les quatorze membres dont quatre directement parmi les



hauts fonctionnaires, avocats indépendants, juges de première instance et rapporteurs de la Cour Constitutionnelle, et le reste parmi les candidats de la Cour de Cassation, du Conseil d'Etat, de la Haute Cour Administrative Militaire, et du Conseil de l'Enseignement Supérieur. Par ailleurs, dans le souci de protéger les droits et libertés individuels au sein du judiciaire national, des requêtes individuelles pourront désormais être adressées à la Cour.

En ce qui concerne les tribunaux militaires, leur juridiction, déterminée par l'Article 145 de la Constitution, sera désormais limitée aux militaires ayant commis des délits militaires en connection avec leurs fonctions et services militaires. Par contre, les délits que ceux-ci commettront envers la sécurité nationale, l'ordre constitutionnel et le fonctionnement de cet ordre seront jugés par les tribunaux civils. Les personnes civiles ne pourront être jugées par des tribunaux militaires, exception faite de l'état de guerre.

On peut donc déduire de tout cela que les dernières réformes entreprises par le gouvernement – envers et contre la résistance de l'opposition- tiennent compte, dans une certaine mesure, des recommandations de l'Union européenne et de la Commission de Venise en vue de la démocratisation du judiciaire.

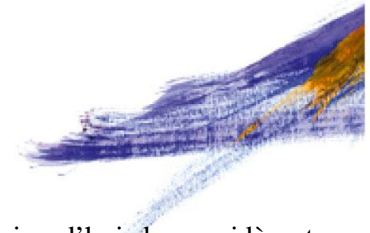
## II-LES PARTIS POLITIQUES

### 1-Les caractéristiques du système des partis

Les partis politiques en Turquie présentent un niveau d'institutionnalisation très élevé par rapport à la plupart des démocraties récentes. Par conséquent, “la politique en Turquie, c'est avant tout la politique des partis”.<sup>6</sup> Ces partis n'ont pas, en général, un profil de parti de masse caractérisé par l'importance accordée au système de recrutement d'un grand nombre de membres porteurs de carte, ainsi qu'à l'endoctrinement politique. Ils sont plutôt des partis de cadre avec une forte tendance de clientélisme ou encore des partis ouverts à tous (*catchall*). Il est possible d'expliquer ces particularités par les conditions de passage au multi-partisme qui prévalaient dans les années 40. A l'époque, le Parti Démocrate était arrivé au pouvoir en se servant habilement des reproches de la “périphérie” envers le “centre” à parti unique néo-élitiste, centralisateur, bureaucratique et stato-centré. La plupart des experts sont d'accord sur le fait qu'à la base du système des partis en Turquie se trouve, justement, cette dichotomie entre la périphérie et le centre. Ce qui, en d'autres termes, oppose le centre nationaliste, laïque, stato-centré, centralisateur et composé d'élites homogènes d'Etat à la périphérie anti-étatiste, de tendance religieuse, culturellement hétérogène et mixte.<sup>7</sup> Bien que cette division entre le centre et la périphérie ait été contestée par certains qui l'interprètent

<sup>6</sup> Frederick W. Frey, *The Turkish Political Elite*, (Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1965), n.p., cité par Ergun Özbudun, *Türk Siyasal Hayatı* (Vie politique turque), (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2006), p. 63

<sup>7</sup> Le premier à avoir appliqué ces concepts à l'analyse de la politique turque a été le célèbre sociologue Şerif Mardin, dans “Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics” *Daedalus*, Winter 1972, pp. 169-190, cité par Ergun Özbudun dans *ibid.* P. 70.



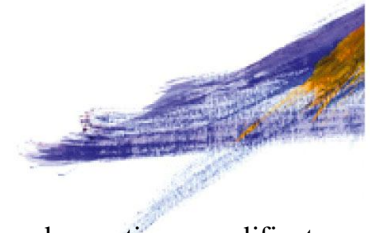
comme la dichotomie classique entre la droite et la gauche, la plupart, aujourd'hui, la considèrent toujours valable. Ce qui nous conduit à définir le Parti de la Justice et Développement (AKP) actuellement au pouvoir, comme un parti de la périphérie.

Les conditions qui ont déterminé la naissance du système des partis politiques en Turquie ont également déterminé les caractéristiques des partis eux-mêmes. Le Parti Républicain du Peuple (CHP), aujourd'hui à l'opposition et en principe social-démocrate, a été, depuis le début, le représentant des valeurs du centre, c'est à dire des élites bureaucratiques et militaires qui ont fondé la République, tandis que le Parti Démocrate a réuni les éléments disparates des milieux anti-étatistes (aussi bien libéraux que religieux) à travers des slogans populistes, ligne héritée par les parti de centre-droite comme le Parti de la Justice (AP) jusqu'en 1980 et le Parti de la Mère Patrie (ANAP) arrivé au pouvoir après le retour à la démocratie en 1983, pour aboutir à l'AKP qui se définit comme "conservateur démocrate" plutôt qu'islamiste, après sa rupture d'avec l'aile traditionaliste du mouvement en 2001. Un autre facteur qui a influencé les caractéristiques des partis a été la tendance au factionalisme en milieu rural. Ce qui, plus tard, fut importé en milieu urbain sous forme de mécanismes de patronage. Finalement, l'oligarchie et le culte du leader font partie des caractéristiques historiques et actuelles des partis politiques en Turquie.

## 2-L'évolution du système

A parti unique jusqu'en 1946, le système sera dominé par deux partis jusqu'au coup d'Etat militaire de 1960: le Parti Républicain du Peuple (CHP) et le Parti Démocrate (DP). Dans les élections de 1961, aucun parti n'obtiendra la majorité à cause du bannissement du Parti Démocrate dont les votes seront divisés entre trois partis différents et aussi de la représentation proportionnelle, appliquée pour la première fois. Entretemps, le Parti de la Justice (AP) qui se proclame l'héritier des Démocrates s'imposera, pour obtenir, par la suite, la majorité dans les élections de 1965 et 1969. A la suite de l'intervention militaire – de nature plutôt partielle- de 1971, on observe, à nouveau, la fragmentation au niveau des partis et ni les élections de 1973, ni celles de 1977 accordent la majorité à un parti. Cependant, vu que l'on applique, dans le système d'Hondt, la version favorisant particulièrement les grands partis, le CHP et l'AP qui obtiennent 63.1 pour cent des votes en 1973, acquièrent 74.2 pour cent des sièges à la GANT; et en 1977, 78.8 pour cent des votes leur apportent 89.3 des sièges. On peut donc identifier les problèmes du système des partis dans les années 70, comme la variabilité-c'est à dire de grandes et soudaines variations dans les votes entre deux élections, la fragmentation – à savoir l'augmentation du nombre des partis représentés au Parlement, et la polarisation idéologique.

Cette époque fut marquée par des gouvernements de coalition de courte durée et sans compatibilité idéologique, ce qui les empêcha d'agir contre la violence politique sanglante et les actes de terrorisme déclenchés par des factions d'extrême-gauche et d'extrême-droite. L'aboutissement sera l'intervention militaire du 12 Septembre 1980.



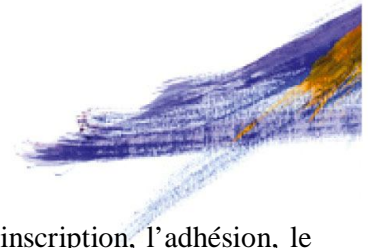
Le gouvernement militaire entreprit, *inter alia*, de restructurer le système des partis en modifiant le système électoral. En effet, la nouvelle loi promulguée en 1983, tout en gardant le principe de la représentation proportionnelle, apporta un barrage national de 10 pour cent et des barrages régionaux variables –entre 14.2 et 50 pour cent- à l’élection d’un parti au Parlement. L’idée était d’éliminer les petits partis à profil plus idéologique et en réduire le nombre à deux ou trois partis principaux, rendant ainsi le système plus gérable. Le résultat escompté fut atteint avec l’élection de trois partis dont ANAP sous le leadership de M. Turgut Özal –qui n’était pourtant pas le candidat de l’armée- obtenant la majorité avec 45.2 pour cent. Cependant, la tendance à la fragmentation se manifesta aussitôt après et se confirma lors des élections municipales de 1989 et 1994, ainsi que celles législatives de 1991 et 1995. Les années 90 présentent un système plus fragmenté que jamais avec deux partis impossibles à réconcilier dans chaque camp: ANAP et le Parti de la Juste Voie (DYP) sous le leadership de Madame Tansu Çiller, au centre-droit; CHP et le Parti Démocratique de Gauche (DSP), au centre-gauche. Parallèlement à la fragmentation, il est également possible d’observer des variations imprévisibles dans les votes, dûes pour la plupart à l’effet néfaste des interventions militaires aussi bien qu’au manque de racines des partis au sein de la société civile. Ce dernier facteur a conduit, progressivement, à l’affaiblissement des tendances modérées du centre-droit et du centre-gauche remplacés par les partis à idéologie ethnique et religieuse, beaucoup plus ancrés dans la société. Ainsi, l’ultra-nationaliste MHP et des partis représentant les citoyens d’origine kurde –au pluriel car ils ont été systématiquement bannis par la Cour Constitutionnelle pour renaître, aussitôt, sous un autre nom- commencèrent à occuper la scène politique, parallèlement aux partis islamistes –toujours au pluriel pour la même raison. Il faut souligner que ces derniers avaient fait leur apparition déjà dans les années 70 et n’ont jamais formulé explicitement des thèmes religieux dans leurs programmes, vu les limites imposées par la Constitution et la Loi sur les partis politiques. Ils ont plutôt prêché un concept ambigu, la “vision nationale” (*millî görüş*) englobant un traditionalisme religieux et nationaliste à la fois. Le Parti de la Justice et du Développement (AKP) est apparu suite à une scission en 2001 avec ce mouvement qu’il a jugé trop rétrograde et occupe, depuis les élections de 2002, la majorité à la GANT. Réélu en 2007, l’AKP est devenu peu à peu un parti de style chrétien-démocrate, conservateur et économiquement libéral avec une politique extérieure pro-active. Aujourd’hui, il occupe le centre-droit du spectrum politique bien que l’opposition soit toujours sceptique envers son idéologie et semble être le seul parti ayant établi des liens profonds avec la société à travers une combinaison d’activités politiques et d’assistance sociale.

Le reste du Parlement comprend le CHP et le MHP –qui font pratiquement front commun contre le gouvernement, le Parti de la Paix et de la Démocratie (BDP) représentant les citoyens d’origine kurde, et certains indépendants. Par ailleurs, le barrage de 10 pour cent continue, seul exemple de la sorte parmi les systèmes électoraux européens.

### 3-L’organisation des partis par la Loi sur les partis politiques

La Loi sur les partis politiques en Turquie, adoptée en 1983 par le régime militaire de l’époque, est sans doute la plus détaillée en la matière par rapport au reste de l’Europe. Elle contient des





dispositions aussi bien sur la prohibition que l'organisation des partis, l'inscription, l'adhésion, le processus de nomination, la discipline et les règlements financiers.

Par conséquent, les partis sont très similaires en ce qui concerne leur structure, celle-ci leur étant imposée par la Loi. Ainsi, à tous les niveaux, les comités exécutifs et leurs présidents sont élus par les congrès respectifs composés de délégués choisis par les membres inscrits au parti.

Les organes centraux sont le Grand Congrès, le président du parti en tant que leader, le comité central exécutif et le comité central disciplinaire. Le Grand Congrès est le centre de décisions qui élit le président du parti et les deux comités. Les organisations locales sont sub-divisées en provinces, districts et municipalités dont les comités exécutifs et leurs présidents sont élus par les congrès de ces trois niveaux.

En ce qui concerne la nomination des candidats au Parlement, l'Article 37 de la Loi en laisse la méthode de sélection aux statuts des partis eux-mêmes. Cependant, si un parti décide de procéder à des élections primaires pour sélectionner les candidats, ces élections doivent être soumises au contrôle judiciaire. La pratique courante au sein de presque tous les partis est la sélection par le comité central exécutif, dominé par le leader. La Loi contient certaines dispositions concernant les groupes parlementaires des partis. Selon l'Article 27, les groupes parlementaires prennent des décisions exécutoires. L'Article 28 stipule que les décisions relatives au vote de confiance ou non-confiance pour un ministre ou le cabinet entier ne peut être prise qu'au sein du groupe parlementaire. Ainsi, bien que les comités centraux exécutifs des partis ne puissent pas prendre de décisions contraignantes sur le vote de confiance, au fait les deux organes collaborent étroitement sous la domination du leader. L'AKP ne constitue pas d'exception à cet égard.

#### **4- La dissolution des partis**

La dissolution des partis fait partie des débats actuels en Turquie, surtout autour des dernières réformes constitutionnelles.

D'après l'Article 68 de la Constitution, les partis politiques peuvent être fondés sans permission préalable et opérer librement dans les limites prévues par cette dernière. Cependant, la liberté d'organisation et d'activité politique n'est pas sans limite. Selon l'Article 69, les partis doivent agir conformément aux principes d'intégrité territoriale et nationale de l'Etat, des droits de l'homme, de la souveraineté nationale et de la République laïque et démocratique. Aucun parti ne peut être fondé en vue d'établir la souveraineté d'une classe ou groupe particulier, ni une dictature quelconque. Ceux qui violent ces restrictions seront définitivement dissous par la Cour Constitutionnelle.

A la longue liste constitutionnelle des prohibitions s'ajoute celle, encore plus longue et restrictive, de la Loi sur les partis politiques, adoptée sous le gouvernement militaire. Ces dispositions furent appliquées par la Cour Constitutionnelle avec un zèle particulier. En effet, jusqu'à présent vingt cinq partis ont été dissous dont six pendant la période de la Constitution de 1961, et 19



pendant celle de 1982. La plupart concernent des formations ethnicistes (à savoir, kurdes) ou Islamistes. D'après un rapport publié en 2009 par la Commission de Venise sur la prohibition des partis politiques en Turquie, les dispositions judiciaires ainsi que la pratique y sont beaucoup plus restrictives que dans les démocraties européennes.

La Commission note que “..le trait le plus frappant des règles concernant la dissolution des partis en Turquie est le fait qu’elles combinent une très longue liste de critères en vue de la prohibition ou dissolution avec un seuil procédural très bas...Le problème fondamental est que le seuil général requis pour la dissolution des partis est bien trop bas, aussi bien par rapport à l’initiation de la procédure que pour la prohibition ou dissolution des partis. Cela constitue en soi une déviation par rapport aux standards européens communs et conduit très facilement à une action en violation de la Convention Européenne des Droits de l’Homme (CEDH), tel que le démontre la plupart des cas portés devant la Cour Européenne des Droits de l’Homme” (parag. 30 et 107).

La Commission note également que dans ce contexte, “ce qui devrait être une mesure d’exception devient en fait une mesure normale” (parag. 108), et critique le fait “que le pouvoir d’initier la procédure appartienne exclusivement au Procureur de la République de la Cour de Cassation, contrairement aux pays européens où de telles décisions de nature exceptionnelle sont prises par des institutions politiques démocratiques ou qu’elles sont soumises à une forme directe ou indirecte de contrôle démocratique” (parag.85, 86).

Par conséquent, la Commission invite la Turquie “à faire les amendements nécessaires à la constitution nationale et la législation afin d’élever le niveau général de la protection des partis en Turquie à celui de la CEDH et des standards démocratiques européens communément appliqués” (parag. 111, 112).<sup>8</sup>

Le dernier paquet de réformes constitutionnelles renfermait, en conformité avec les recommandations de la Commission de Venise, l’amendement de l’Article 69 de la Constitution en vue de soumettre l’ouverture d’un procès de dissolution d’un parti à l’approbation préalable d’une commission parlementaire mixte qui adopterait sa décision par scrutin secret et par une majorité des deux tiers de ses membres.

Cependant, ce mécanisme de filtrage n’a pas été approuvé par la majorité qualifiée du Parlement –y compris la défection présumée de certains députés de l’AKP- et la motion fut rejetée.

Il semble donc impossible de dissocier la nature des récents débats constitutionnels en Turquie, des clivages politiques existants.

---

<sup>8</sup> Venice Commission, *Opinion on the Constitutional and Legal Provisions Relevant to the Prohibition of Political Parties in Turkey*, op.cit.