

# L'interprétation de la Constitution sous l'optique de la continuité et rupture du constitutionnalisme en Turquie

di Ibrahim Ö. Kaboğlu

**Abstract:** *L'interpretazione della Costituzione nella prospettiva della continuità e rottura del costituzionalismo in Turchia* - 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 1982. Deux caractères majeurs se dégagent de tous ces textes : la continuité et la rupture. Cet article examine l'évolution du constitutionnalisme turque sous l'optique de ces caractères en visant à fournir une clé de compréhension pour la contemporanéité.

**Keywords:** Turquie, évolution du constitutionnalisme, Constitution, réformes constitutionnelles

## 1. Introduction

La Constitution de 1924 est la troisième Constitution de l'Empire ottoman et de l'Etat de Turquie et, elle est la première Constitution de la République de Turquie :

-La Charte constitutionnelle de 1876 (*Kanun-i Esasi*)<sup>1</sup>.

-La loi sur l'organisation fondamentale (*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*) ou la Constitution de 1921<sup>2</sup>.

-La loi sur l'organisation fondamentale (*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*) ou la Constitution de 1924<sup>3</sup>.

-La Constitution de la République de Turquie de 1961 (*Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*)<sup>4</sup>.

-La Constitution de la République de Turquie de 1982 (*Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Kanun-i Esasi, 7 Zilhicce 1293 (23 Aralık 1876), I. Tertip Düstur, Cilt 4, Sayfa 4-20.

<sup>2</sup> Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 20.1.1337 (1921), 3. Tertip Düstur, Cilt 1, s.196./Ceride-i Resmîye, 1-7 Şubat 1337.

<sup>3</sup> Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 20.04.1340 (1924), Kanun no.491, 3. T. Düstur, C.V, s.576 (1019).

<sup>4</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 09.07.1961, Kanun no:334, R.G.: 20.07.1961.

<sup>5</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 07.11.1982, Kanun no: 2709, R.G.: 9 Kasım 1992.

## 2. De la première constitution de la République de Turquie<sup>6</sup>

La loi organique de 1921, élaborée par l'Assemblée nationale de Turquie<sup>7</sup> institue un régime original à savoir le Gouvernement d'Assemblée qui devait d'ailleurs être transitoire<sup>8</sup>.

Elaborée à la suite de la proclamation de la République<sup>9</sup> la première Constitution est conçue comme le « résultat de la transformation radicale de la conception politique et traditionnelle commencée dès les premières heures du soulèvement national pour l'indépendance. Cette œuvre sera parachevée ultérieurement par diverses transformations d'ordre social, moral, économique et culturel. C'est ce qu'il est convenu d'appeler la révolution Kémaliste »<sup>10</sup>.

La Constitution de 1924 se caractérise par son esprit et sa tendance unitaire du point de vue de la souveraineté et de la forme de l'Etat. Le principe du pouvoir unique dans l'Etat est représenté par un seul organe : « La souveraineté appartient sans aucune réserve à la nation » (Art.3). « La Grande Assemblée de Turquie représente seule véritablement la Nation et dispose en son nom du droit de souveraineté » (Art.4).

La Constitution de 1924 se compose de 105 articles et contient 6 chapitres du point de vue systématique : dispositions fondamentales (Ch. Premier), la fonction législative (Ch.2), la fonction exécutive (Ch.3), le pouvoir judiciaire (Ch.4), le droits publics des Turcs (Ch.5), articles divers (Ch.6).

L'Assemblée est titulaire de tous les pouvoirs. Les pouvoirs législatif et exécutif s'unissent et se concentrent au sein des représentants de la Nation. Dans la pratique, « la plus grande partie de l'œuvre législative émane exclusivement de l'initiative ministérielle. La Grande Assemblée Nationale, aujourd'hui, plutôt une assemblée consultative qu'une assemblée délibérante »<sup>11</sup>.

La fonction exécutive est déléguée par l'Assemblée Nationale au Président de la République et Conseil des Ministres. Le Chef de l'Etat est élu à la majorité absolue parmi les représentants de la Nation pour une durée d'une législature.

---

<sup>6</sup> Sur le droit constitutionnel turc, v.: İbrahim Ö. Kaboğlu, Eric Sales, *Le droit constitutionnel Turc/ Entre coup d'Etat et démocratie*, Seconde édition revue et augmentée, L'Harmattan, 2018.

<sup>7</sup> La Grande Assemblée nationale réunie pour la première fois à Ankara le 23 avril 1920 était composée des représentants élus au niveau départemental fut le pouvoir constituant originaire pour l'élaboration de la Constitution et pour la fondation de l'Etat.

<sup>8</sup> Pour la Constitution de 1921, v. : 100. *Yılında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve Anayasal Mirası : 1921-2021/Le centenaire de la loi organique de 1921 et son Héritage constitutionnel*, 1921-2021, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, Didem Yılmaz, Sinem Şirin), PLATON/ANAYASA-DER, Aralık 2021, İstanbul.

<sup>9</sup> Le 29 octobre 1923. L'année 2024 est donc celle du centenaire de la République de Turquie.

<sup>10</sup> Ali Fuad Başgil, *La Constitution et le Régime politique* (Eléments de droit constitutionnel), in *Turquie*, Librairie Delagrave, Paris 1939, 18.

<sup>11</sup> Omer Redjai, *L'évolution constitutionnelle en Turquie et l'organisation politique actuelle*, Thèse de doctorat, Librairie Universitaire d'Alsace, 139

Le régime politique prévu par la première Constitution de la République, celle-ci avait introduit un régime mixte entre le Gouvernement d'Assemblée et le régime parlementaire. Toutefois, dans la pratique tout en conservant le principe du Gouvernement d'Assemblée, elle tend très nettement à l'adoption du système parlementaire<sup>12</sup>.

«Le droit de juridiction» serait utilisé, au nom de la Nation et en vertu de la loi, par les tribunaux indépendants (Art.8).

Du point de vue des droits l'homme, c'est la doctrine des droits naturels qui marque la Constitution du point de vue de son esprit et de sa forme. « Malgré l'adoption officielle de la conception libérale de 1789, le régime des libertés fut un régime dirigé<sup>13</sup> » alors que les droits et libertés reconnus « sont les mêmes que dans presque toutes les autres Constitutions »<sup>14</sup>.

Du point de vue de la suprématie de la Constitution, « Il ne sera fait aucune dérogation sans aucun prétexte, aux dispositions de la loi organique. Aucune loi postérieure ne pourra en contrecarrer les dispositions » (Art.103). Toutefois, le texte restait silencieux sur le point de savoir quelle instance serait compétente pour assurer la suprématie de la Constitution.

Les modifications constitutionnelles intervenues en 1928 et en 1937 sont relatives principalement à la laïcisation de l'Etat. Quant aux modifications intervenues en 1942 et 1951, elles concernent essentiellement l'aspect linguistique de la Constitution. La reconnaissance du suffrage général au niveau local date de 1930 et au niveau national de 1934.

D'après l'article 2 de la Constitution, « La religion de l'Etat de Turquie est la religion de l'Islam ». Cette référence faite à l'Islam comme religion de l'Etat a été supprimé en 1928. Au cours de la révision effectuée en 1937, les principes Kémalistes ont été intégrés dans l'article 2 : « L'Etat de Turquie est républicain, nationaliste, populiste, étatiste, laïque et réformiste ».

La première Constitution de la République a été appliquée sous le régime de parti unique<sup>15</sup> jusqu'au 14 mai 1950. C'est après la seconde guerre mondiale que le régime du parti unique prend fin sous la pression des mutations nationales et internationales. Deux évènements furent à cet égard déterminants<sup>16</sup> : le discours du 1<sup>er</sup> novembre 1945 à l'Assemblée Nationale où le Président de la République, İsmet İnönü, souhaita la création d'un parti d'opposition et l'instauration du suffrage universel direct en 1946<sup>17</sup>. Dans la même année, la fondation du Parti démocrate (PD) par les dissidents du PRP est le résultat d'une telle volonté. Aux élections générales de mai 1950 l'alternance politique apparût pour la première fois dans la Turquie républicaine. La Turquie venait de vivre une rupture comparable par son ampleur à celles de 1876, de 1908 et de 1923 mais la Constitution de 1924,

---

<sup>12</sup> A. Mary-Rousselière, *La Turquie constitutionnelle*, (La contribution à l'étude de la politique intérieure turque), Thèse pour le doctorat, Rennes 1925, 348.

<sup>13</sup> Bülent Nuri Esen, *La Turquie*, "Comment ils sont gouvernés?", L.G.D.J., Paris 1969, 46.

<sup>14</sup> Gad Franco, *Développements constitutionnels en Turquie*, Thèse pour le doctorat, Université de Paris 1925, 122.

<sup>15</sup> Le Parti républicain du peuple (PRP).

<sup>16</sup> Jean Marcou, *L'expérience constitutionnelle turque*, in 2 *Revue de droit public* (1996) 442-443.

<sup>17</sup> Depuis l'Empire ottoman, il s'agissait d'un suffrage indirect.

toujours en vigueur, «allait devoir prouver son aptitude à être la loi fondamentale d'une république parlementaire où l'alternance désormais était de mise»<sup>18</sup>.

«L'absence de garanties constitutionnelles sérieuses fit cruellement défaut face à l'absolutisme d'un Parti démocrate qui appliqua à l'opposition et à la presse un régime qu'il avait lui-même subi avant d'accéder au pouvoir»<sup>19</sup>. Pour expliquer une telle politique et pratique par le Gouvernement du Parti démocrate deux raisons principales peuvent être évoquées pour l'une démocratique et pour l'autre constitutionnelle.

La raison démocratique s'explique par l'incapacité des forces politiques de Turquie à accepter le consensus minimum nécessaire au fonctionnement d'un système politique supposant l'alternance. Quant à la raison constitutionnelle, celle-ci s'explique par l'inadaptation de la Constitution de 1924 à garantir l'épanouissement d'une démocratie parlementaire<sup>20</sup>.

La Constitution de 1924 a été supprimée par le coup d'Etat militaire du 27 mai 1960. Ainsi, l'armée était-elle sortie de ses casernes pour la première fois depuis l'instauration de la République<sup>21</sup>.

Une nouvelle constitution fut rédigée par une Assemblée constituante composée de membres élus par les partis politiques et les organisations sociales puis elle fut adoptée par référendum, le 9 juillet 1961. Quant à la caractéristique de la Constitution, elle est très sophistiquée du point de vue des mécanismes de freins et d'équilibres pour les pouvoirs politiques et publics et, très détaillée pour la protection des droits de l'homme. D'après la tradition des constitutions libérales, du point de vue systématique la Constitution accorde une place prioritaire aux droits de l'homme alors que les pouvoirs politiques et publics sont règlementés ensuite de manière à garantir les libertés et les droits. En effet, l'article 2 reflète bien la conception des droits de l'homme : La République de Turquie est un Etat de droit, national, démocratique, laïque et social qui s'appuie sur les droits de l'homme....

### 3. 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»<sup>22</sup> serait le résumé de la conception philosophique de la nouvelle Constitution. Le nouveau système avait visé à assurer «la continuité de la République laïque dans le cadre d'un régime démocratique de garanties efficaces»<sup>23</sup>. Du point de vue des relations entre l'Etat et la société dans la configuration constitutionnelle, «l'Etat n'était qu'un moyen»<sup>24</sup>. L'essentiel était donc la liberté de l'individu et l'autonomie de la société. Le régime

---

<sup>18</sup> Jean Marcou, 443.

<sup>19</sup> J. Marcou, 443.

<sup>20</sup> J. Marcou, 443.

<sup>21</sup> Le Premier ministre Adnan Menderes et deux ministres ont été accusés d'avoir voulu "changer, modifier, et abroger de force la Constitution" et exécutés.

<sup>22</sup> B. N. Esen, *La Turquie*, 78.

<sup>23</sup> B. N. Esen, *La Turquie*, 272.

<sup>24</sup> Esen, *La Turquie*, 81

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»<sup>25</sup>.

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 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 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 hors les modifications. Dans ce contexte, l'article 2 de la Constitution qui énonce les caractéristiques de la République reflète 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»<sup>26</sup>.

Lors de la modification effectuée en 2017<sup>27</sup>, les dispositions de la Constitution relatives au Conseil des ministres (art.109 et s.) ont été supprimées. Le pouvoir exécutif a été attribué au Président de la République seul. Ainsi, la totalité des pouvoirs gouvernementaux et étatiques est-elle concentrée dans la personnalité du Président de la République (art.104).

Est-ce qu'une telle rupture peut être conçue comme le résultat d'une évolution du constitutionnalisme en Turquie ou 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'Etat militaire?

Pour répondre à cette question, il convient tout d'abord de donner une idée générale des développements politico-constitutionnels en Turquie.

Ensuite, il nous paraît opportun de répondre à la question suivante : la configuration constitutionnelle introduite en 2017 est-elle compatible avec l'Etat de droit démocratique tel qu'il est défini dans l'article 2 ?

Enfin, l'article sera achevé par des réflexions sur l'interprétation de la Constitution.

---

<sup>25</sup> Bernard Levis, *La démocratie en Turquie*, in Rabb et Suleiman (dir.), *Vie et mort des démocraties*, Dalloz, 2005, 57.

<sup>26</sup> La Constitution a été votée le 18 octobre 1982 par l'Assemblée constituante, approuvée par référendum du 7 novembre, et publiée dans le Journal officiel le 9 novembre 1982 sous le n° 2709.

<sup>27</sup> Celle-ci fut la 19ème modification de la Constitution à partir de 1987.

#### 4. Continuité et rupture du constitutionnalisme en Turquie

Comme l'a déjà signalé, 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 1982<sup>28</sup>. 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<sup>ème</sup> 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 constitutionnels entre le pouvoir politique et les droits de l'homme montre bien l'existence d'une continuité du constitutionnalisme en Turquie<sup>29</sup>.

Toujours dans le contexte de la continuité, les règles et les institutions ainsi que traditions d'un État moderne ont été progressivement mises en place à partir de la période du Tanzimat<sup>30</sup> à 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<sup>31</sup>.

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

---

<sup>28</sup> 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).

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> La période des réformes qui couvre principalement des décennies des 1840 et 1850.

<sup>31</sup> Pour le détail, v. : Kaboğlu/ Sales, 19-79. V. aussi Ergun Özbudun, *The Constitutional System of Turkey/ 1876 to the Present*, Palgrave, New York, 2011.

modifications effectuées à partir de 1987<sup>32</sup> 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. Les obligations pour l'État de respecter, de protéger et de développer les droits de l'homme sont plus tangibles par rapport à la possibilité de restreindre davantage les droits et libertés constitutionnels sans évoquer l'amélioration du statut des différentes catégories des droits de l'homme.

La lecture de la Constitution modifiée, remaniée et révisée doit être faite dans son ensemble. En effet, le droit constitutionnel des libertés ne peut être compréhensible que dans le contexte du droit constitutionnel institutionnel. L'article 13 de la Constitution, pierre angulaire de la métamorphose, constitue une obligation positive pour toutes les autorités publiques. Le pouvoir législatif d'abord doit prendre en considération les implications de chaque critère énoncé dans l'article 13 : la société démocratique, la république laïque, la proportionnalité et l'essence de la liberté. Ces critères sont également applicables par le juge d'une façon directe. Ils sont aussi valables pour l'exécutif et l'Administration : les forces de l'ordre sont tenues de respecter surtout le principe de proportionnalité lors de l'utilisation des libertés de réunion et de manifestation. De plus, il faut prendre en compte l'effet cumulatif des critères énoncés dans l'article 13<sup>33</sup>.

La réflexion sur les métamorphoses de la Constitution est d'abord destinée à assurer l'efficacité de la Constitution. C'est-à-dire que sa valeur normative doit être effective. «Les dispositions de la Constitution sont des principes juridiques fondamentaux qui lient les organes du législatif, de l'exécutif et du judiciaire, les autorités administratives et toutes les autres institutions et personnes» (Art.11). En deuxième lieu, une telle réflexion semble utile au nom du principe de non-régression. Ce principe ne permet pas de régresser par rapport aux droits acquis<sup>34</sup>.

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<sup>35</sup>. La citation de deux remarques sur la démocratie ce début du XXIème siècle paraît assez significative:

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

---

<sup>32</sup> La loi no 3361 du 17 mai 1987. Seul l'article transitoire 4 qui prévoyait l'abrogation de l'interdiction des activités politiques pour les anciens leaders de certaines partis politiques a été soumis au référendum.

<sup>33</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, *Vers le droit constitutionnel des libertés en Turquie*, in Ant. N. Sakkoulas (dir.), *Mélanges G. Kassimatis*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Bruylant, Athènes, 2004, 939-955.

<sup>34</sup> Dans ce sens, l'article 39 de la Constitution de la République tunisienne du 26 janvier 2014 peut être cité: "Il n'est pas possible qu'un amendement touche les acquis en matières des droits de l'Homme et des libertés" (Art.49/2). Pour la non régression dans les constitutions v.: Michel Prieur, *Le nouveau Principe de 'non régression' en droit de l'environnement*, in Michel Prieur, Gonzalo Sozzo (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, 2012, 28-35.

<sup>35</sup> "La République de Turquie est un Etat de droit, national, démocratique, laïque et social qui s'appuie sur les droits de l'homme..." (Art.2 de la Constitution du 9 juillet 1961).

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 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 faite de la voir confrontée à l’épreuve des faits... »<sup>36</sup>.

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»<sup>37</sup>.

Pourtant, les modifications constitutionnelles introduites à partir de 2007, 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.

-Le Président de la République, élu par l’Assemblée nationale, sera élu au suffrage universel direct d’après la modification effectuée en 2007. Par ailleurs, son mandat passera de 7 à 5 ans, renouvelable une seule fois.

-La modification effectuée en 2010, celle-ci est relative à la fois à la restructuration de la Cour constitutionnelle et du Conseil Supérieur des Juges et Procureurs ainsi qu’à l’amélioration de certains et libertés constitutionnels.

-Quant à la dernière modification effectuée en 2017, celle-ci qui a supprimé aussi le gouvernement a été qualifiée par la Commission de Venise d’un «périlleux pas en arrière dans la tradition constitutionnelle démocratique de la Turquie»<sup>38</sup>

## 5. La configuration constitutionnelle de 2017 et sa pratique

Comme on l’a déjà signalé, la Constitution de 1982 a été modifiée à plusieurs reprises entre les années 1987 et 2017. La perspective des révisions et ses conséquences peuvent être regroupées en deux catégories:

---

<sup>36</sup> François Vinot, *Armée, Laïcité et Démocratie en Turquie*, in 27 *CEMOTI* (1999) 71.

<sup>37</sup> Bernard Lewis, *La démocratie en Turquie*, in *Vie et mort des démocraties*, Dalloz 2005, 271.

<sup>38</sup> 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.

-Les révisions qui visent à renforcer les droits et les libertés dans la poursuite d'une constitution démocratique ont été réalisées entre les années 1987 et 2004.

-Les révisions qui ont abouti à la personnalisation du pouvoir politique ont eu lieu entre les années 2007 et 2017.

Les révisions constitutionnelles approuvées par le référendum du 16 Avril 2017 sont concentrées sur la restructuration de l'exécutif et la modification profondément les 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 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 des mécanismes de *checks and balances* nécessaires pour un Etat de droit démocratique<sup>39</sup>.

Cette configuration politico-normative manifeste notamment une discontinuité et une rupture profondes dans le processus d'évolution politique et démocratique qui a perduré pendant deux siècles tel qu'il a été signalé sous le titre III.

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 à plusieurs décennies<sup>40</sup>. 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 turques et des forces de l'ordre ainsi que par les réactions massives des

---

<sup>39</sup> Pour le détail, v.: Kaboğlu/Sales, *Le droit constitutionnel turc*, 158 et s.

<sup>40</sup> La modification établie en 2017 en refusant les acquis politico-constitutionnels de la Turquie républicaine (qui remontent à l'Empire ottoman) ne peut pas être qualifiée du résultat d'une évolution des institutions.

citoyens ; il n'en reste pas moins qu'elle a également pavé la voie à la révision constitutionnelle de 2017<sup>41</sup>.

Le système gouvernemental présidentiel, en tant qu'une qualification 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<sup>42</sup>.

Sur le plan de la doctrine de droit constitutionnel et de science politique, parmi la multiplicité des qualités citons en quelques-unes: la monarchie, l'autocratie, la démocratie délégationniste, l'hyper-présidentialisme etc<sup>43</sup>. 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 Présidence du Parti (CFCEEPP). 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 présidentialiste modéré dans les textes, et un régime présidentialiste absolu dans les faits, compte tenu de la forte personnalité de son leader»<sup>44</sup>. Sans aucun doute, 'la forte personnalité' serait modérée, si le leader n'était pas redevenu le président de son ancien parti<sup>45</sup>.

## 6. Quelle évaluation constitutionnelle à l'occasion du centenaire de la première Constitution républicaine ?

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<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Certes, aucune raison conjoncturelle ne pouvait-elle justifier la suppression du régime parlementaire.

<sup>42</sup> La suppression de l'interdiction constitutionnelle d'après laquelle "Si le Président de la République élu était membre d'un parti ou de la Grande Assemblée nationale de Turquie, il voit ses liens avec son parti rompus et perd sa qualité de membre de l'Assemblée" (Art. 101/ dern. Al) a été utilisée comme élément pour légitimer le leadership du parti politique du président de la République. Par contre, le fait d'être membre d'un parti politique et la qualité de président d'un parti politique sont deux statuts juridiquement différents.

<sup>43</sup> Pour le détail, v.: İ. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri* (Genel Esaslar) /Cours de droit constitutionnel (principes généraux), 16.bası, 2021, 166-167.

<sup>44</sup> Alain Bockel, *La réforme constitutionnelle en Turquie: la démocratie à la dérive*, in 3 *Revue française de droit constitutionnel* (2019) 664.

<sup>45</sup> V. également pour une autre analyse : Jean Marcou, *La présidentialisation en Turquie et le devenir de l'État de droit*, in *Liberté(s) ! En Turquie ? En Méditerranée ! (...)*, 9 *Revue méditerranéenne de Droit Public* (2018) 200-208.

<sup>46</sup> En effet, la Cour constitutionnelle turque qui s'appuie sur le "modele européen de la justice constitutionnelle" s'était inspirée des cours constitutionnelles autrichienne, italienne et allemande.

La Cour constitutionnelle turque détient principalement quatre chefs de compétences : le contrôle de constitutionnalité des normes, le contrôle des partis politiques, le jugement des hommes d'Etat pour les actes accomplis pendant leur mission, en tant que « Haute cour de justice », le jugement à la suite d'un recours individuel<sup>47</sup>.

Les arrêts de la Cour constitutionnelle sont définitifs et exercent leurs effets *erga omnes*. Du point de vue du temps, l'effet *ex nunc* (abrogatif) est la caractéristique des arrêts de la haute Cour.

La Cour constitutionnelle est la garantie de la suprématie de la Constitution: «Les dispositions de la Constitution sont des principes juridiques fondamentaux qui lient les organes du législatif, de l'exécutif et du judiciaire, les autorités administratives et toutes les autres institutions et personnes.

Les lois ne peuvent pas être contraires à la Constitution.» (Art.11).

La Cour constitutionnelle, pour assurer la normativité de la Constitution et la garantie des droits de l'homme, outre le principe de légalité dans le respect de la constitutionnalité du point de vue de la lettre et de l'esprit, utilise les quatre critères suivants: la société démocratique, la proportionnalité, l'esprit des droits et libertés et, la République laïque (Art.13).

Pour le critère de proportionnalité, à l'instar de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la Cour constitutionnelle exige la coexistence des trois éléments qui sont devenus classiques: la nécessité de l'ingérence, le moyen adéquat pour arriver au but légitime et le juste équilibre entre le moyen et le but<sup>48</sup>.

Ceci dit, l'interprétation de la Constitution en faveur des droits de l'homme est assez visible dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle surtout depuis la reconnaissance du recours individuel en 2010.

Les caractéristiques de la République qui ont valeurs normatives figurent dans le cadre des interdictions matérielles de réviser: «un Etat de droit démocratique, laïque et social, respectueux des droits de l'homme...»<sup>49</sup>.

En effet, les dispositions intangibles figurant dans le texte même de la Constitution sont rassemblées dans une première partie consacrée aux principes généraux. Il est interdit de changer ou de proposer la modification des trois premières dispositions constitutionnelles (article 4). Dans ce contexte, la République (article 1) et ses caractéristiques (article 2) ainsi que l'intégrité de l'Etat (article 3), constituent le socle fondateur de la République que le pouvoir constituant dérivé doit strictement respecter<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup>Pour le détail, v. : İbrahim Ö. Kaboğlu, *Cour constitutionnelle turque*, in *L'élaboration des décisions des cours constitutionnelles et européennes*, Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice, Responsable scientifique: Fanny Malhière, Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne (CREDESPO), Mai 2017, 256-279.

<sup>48</sup> Pour le détail, v. : İbrahim Ö. Kaboğlu, *Le contrôle de la constitutionnalité en Turquie et son articulation avec le contrôle par la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Mélanges en l'honneur du Doyen Jean-Pierre Machelon*, LexisNexis, 2015 Paris, 491-508.

<sup>49</sup> Lors de la modification constitutionnelle effectuée en 2001, la définition de l'Etat çömme "République démocratique et laïque fondée sur les droits de l'homme" a été introduit dans l'article 14. A partir de cette reconnaissance il est possible d'interpréter l'article 2 sous l'optique de l'article 14 renouvelé en 2001.

<sup>50</sup> Pour le détail, v.: Kaboğlu/Sales, *Le droit constitutionnel (...)*, 80 et s.

En ce qui concerne la définition de l'Etat de droit, la Cour constitutionnelle a développé une jurisprudence qui est devenue classique: «Etat dont les actes et actions sont conformes au droit, qui respecte les droits de l'homme, qui renforce ces droits et libertés...qui s'abstient de créer des situations contraires à la Constitution...qui est ouvert au contrôle judiciaire...»

Toutefois, les dernières révisions constitutionnelles effectuées en 2010 et 2017 donnent l'impression d'une très nette détérioration ou déconstruction de l'Etat de droit. Les preuves sont multiples<sup>51</sup>: 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 période de l'état d'urgence- au bénéfice exclusif du Président de la République.

La Cour constitutionnelle constitue encore une forme de contre-pouvoir face à la dérive autoritaire caractérisée par la dernière révision constitutionnelle de 2017.

La Constitution n'est pas la seule et unique norme de référence utilisée par la Cour constitutionnelle pour l'exercice de son contrôle. Les traités internationaux et les principes généraux du droit constituent également les normes de références surtout en matière des droits de l'homme<sup>52</sup>.

Les décisions de la Cour constitutionnelle sont revêtues de l'autorité de la chose jugée et s'imposent à tous. Les juges constitutionnels ayant accepté de contrôler les amendements constitutionnels sur le plan formel et matériel, il est également possible pour eux d'imposer leurs décisions au pouvoir constituant dérivé si celui-ci était tenté de surmonter la censure d'une loi ordinaire par une révision de la Constitution.

Dans l'interprétation de la Constitution, la laïcité tient une place irremplaçable, non-seulement elle constitue le dénominateur commun des trois constitutions républicaines, l'Etat, le système juridique et l'éducation ainsi que la structure sociale ont été modelés et structurés sur le principe de la laïcité. Juste après la mise en place de la République<sup>53</sup>, le califat a été supprimé. L'usage de la religion à des fins politiques a été interdit, l'enseignement laïcisé, les confréries islamiques interdites, les tribunaux religieux supprimés et la législation reposant sur des bases coraniques a été remplacée par un mouvement de codification de grande ampleur puisant sa source dans le modèle occidental<sup>54</sup>. Enfin, depuis 1928, une réforme constitutionnelle de l'article 2 de la Constitution de 1924 a fait disparaître la référence à l'islam présenté jusqu'alors comme religion d'Etat. La place des femmes accordée au sein de la société a été améliorée en leur permettant de

---

<sup>51</sup> Eric Sales, *La Turquie, Un Etat de Droit en Question*, L'Harmattan, Paris, 2021, 20.

<sup>52</sup> Il faut aussi prendre en considération les lois conçues comme le ciment de la laïcité en vertu de l'article 176 de la Constitution: "Aucune disposition de la Constitution ne peut être comprise ou interprétée comme impliquant l'inconstitutionnalité des dispositions en vigueur à la date de l'adoption de la Constitution par référendum des lois de réforme énumérées ci-dessous et dont le but est de hisser le peuple turc au-dessus du niveau de la civilisation contemporaine et de sauvegarder le caractère laïc de la République de Turquie: (parmi les 8 lois énumérées, la loi sur l'unification de l'enseignement de 1924 figure également).

<sup>53</sup> Proclamée le 29 octobre 1923.

<sup>54</sup> Pour le détail, v.: Sales, *La Turquie, Un Etat de droit en question*, 171 et s.

participer au processus électoral avec la reconnaissance de leur droit de vote par la révision constitutionnelle du 5 décembre 1934.

La laïcité sera explicitement reconnue comme un principe constitutionnel en 1937. Elle constitue un symbole de l'État et, à ce titre, fait partie des dispositions constitutionnelles fondamentales intangibles ainsi que le précise la Constitution en vigueur. Toutefois, la Cour constitutionnelle a remanié et assoupli sa jurisprudence relative au principe de la laïcité au cours de la décennie dernière<sup>55</sup>.

Au lieu de conclure, 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 (CFCEEPP) est soutenable.

Le travail constitutionnel sous le nom de «système parlementaire renforcé» mené par 6 partis politiques était axé sur l'État de droit démocratique<sup>56</sup> : une structure constitutionnelle dans laquelle l'État est gouverné par un organe collégiale et par le gouvernement responsable devant la Grande Assemblée nationale de Turquie, les mécanismes constitutionnels de freins et d'équilibres sont envisagés et la séparation des pouvoirs est prévue sur l'axe de l'indépendance judiciaire.

La parenthèse quinquennale d'une personne omniprésente et omnipotente pourrait-elle 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 pour l'espoir de remporter face au régime autoritaire<sup>57</sup>.

Toutefois, la double victoire de l'Alliance populaire lors des dernières élections qui ont eu lieu le 14 mai et le 28 mai 2023 a été interprétée comme un deuxième référendum constitutionnel<sup>58</sup>. Après les élections législatives et présidentielle qui ont conduit à la victoire du Président sortant et de son alliance au Parlement en mai 2023, une question se pose : que va-t-il rester de l'État de droit ? Le déroulement des élections révèle une crise majeure de la survie de la démocratie en Turquie. Les débats sur des réformes institutionnelles sont déjà d'actualité dans un contexte constitutionnel de plus en plus marqué par la personnalisation du pouvoir.

Au centième anniversaire de sa fondation en octobre 1923, la République de Turquie est confrontée à des épreuves majeures pour son avenir constitutionnel et démocratique. L'enjeu fondamental des élections législatives et présidentielle en Turquie consistait en effet à choisir non pas seulement entre deux tendances politiques, ni même entre deux programmes ou deux personnalités, mais entre le retour à la démocratie et le maintien de

---

<sup>55</sup> Pour la critique de l'incohérence interne de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne la laïcité, v. Sales, *La Turquie*, (...), 173-180.

<sup>56</sup> Le Parti républicain du peuple (CHP) et ses alliés proposaient en fait le parlementarisme rationalisé..

<sup>57</sup> Le droit à l'information constitutionnel et la participation des citoyens (et surtout des jeunes) au processus constitutionnel sont cruciales pour l'effectivité de la Constitution. Pour cette raison. Les travaux sur la période de transition envisageaient aussi de formuler le contrat social et le contrat naturel.

<sup>58</sup> D'après le président de la République Mr Erdoğan, le peuple a approuvé encore une fois la configuration constitutionnelle de 2017.

l'autoritarisme. Les effets de la révision constitutionnelle de 2017 qui a sapé l'État de droit et jeté les bases d'un pouvoir absolu, caractérisent le paysage constitutionnel actuel de la Turquie. Les électeurs se sont donc prononcés – dans des conditions juridiquement discutables – pour ou contre le maintien de la concentration des pouvoirs entre les mains du chef de l'État.

Dans ces circonstances et en envisageant le cadre de la configuration de 2017, ce qui incombe aux constitutionnalistes, c'est d'interpréter la Constitution autant que possible en faveur des droits de l'homme et de s'œuvrer pour faire respecter la Constitution dans l'esprit de l'État de droit qui s'appuie sur les droits de l'homme.

En guise de conclusion, il convient d'attirer l'attention sur la responsabilité des défenseurs des droits de l'homme et de la démocratie : 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. Les élections locales de 2024 constituent la prochaine étape cruciale pour l'avenir constitutionnel de la Turquie : quelle coïncidence avec le centième anniversaire de la Constitution de 1924 ! <sup>59</sup>.

Ibrahim O. Kaboglu

Deputy of İstanbul - Member of Constitutional Commission (2018-2023)

---

<sup>59</sup> Les élections locales auront lieu le 31 mars 2024 et la première Constitution républicaine date du 20 avril 1924.