

## ÉTAT ET ÉTAT DE DROIT EN TURQUIE

LORSQU'ON TRAVERSE LE QUARTIER de Besiktas à Istanbul en longeant le parc du Yildiz, on ne peut manquer de lire sur l'un des ponts d'apparat qui enjambe à cet endroit la voie publique pour aboutir à l'ancien palais de Ciragan: « *Cumhuriyeti ve demokrasiyi seviyoruz* » (« Nous aimons la République et la démocratie »). Le mot d'ordre qui s'accompagne sur les bas-côtés de la chaussée d'une forte iconographie kémaliste peut, de fait, sembler très clair pour le passant non averti: la République laïque fondée par Mustapha Kemal est aussi une démocratie et un État de droit. 25

En Turquie, pourtant, l'histoire de la République ne se confond pas avec celle de la démocratie. Elle rejoint avant tout celle de l'État. « L'État turc est une République », dit d'ailleurs le premier article de la Constitution de 1982 dont le préambule initial, rédigé après l'intervention militaire de 1980, proclamait aussi « l'existence sacrée de l'État turc », avant une révision constitutionnelle intervenue en 1995. Dans ce pays, à bien des égards, l'avènement de la République a signifié la consécration, dans un cadre national d'un État réformé, que l'on s'employait à moderniser depuis plus d'un siècle dans le cadre d'un Empire moribond. Mais cet État réformé devenu réformateur n'était pas à l'origine un État de droit. Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale dans le contexte d'un passage un peu précipité à la démocratie que les idées de séparation des pouvoirs et d'État de droit ont commencé véritablement à prendre corps en provoquant par la suite plusieurs cycles de crise. Aujourd'hui, la candidature à l'Union européenne et la nécessité de satisfaire aux fameux critères de Copenhague ont sans doute accéléré un processus d'émancipation politique qui a commencé il y a longtemps, mais les réformes importantes qui voient

ce pays démilitariser l'État et s'approcher des modèles européens en matière d'État de droit révèlent aussi les changements profonds que connaît la société turque depuis une dizaine d'années.

#### L'ÉTAT-NATION SANS LA DÉMOCRATIE : LA RÉPUBLIQUE RÉFORMATRICE

La République turque, créée par Mustapha Kemal en 1923, est certes un État-nation mais c'est surtout à l'origine un État fort, qui prétend diriger et transformer la société au nom du peuple sans pour autant parvenir à instaurer la démocratie.

#### *État-nation et « État profond »*

26 La République en Turquie renvoie d'abord à l'État-nation dont la création fut rendue possible par l'effondrement de l'Empire ottoman après la Première Guerre mondiale et la victoire des nationalistes lors de la guerre d'indépendance. Si, en Europe occidentale, l'avènement des nations se fit contre les privilèges et les derniers vestiges de la féodalité, en Méditerranée orientale, le phénomène nationaliste plus tardif remit avant tout en cause le communautarisme byzantino-ottoman. L'Empire ottoman, fondé sur les *millet*<sup>1</sup>, était en effet une société communautariste où les Turcs d'ailleurs n'étaient pas reconnus en tant que tels puisqu'il existait un *millet* musulman mais pas de *millet* turc. Précoce chez les peuples dominés parce qu'ils réclamaient leur indépendance, l'avènement du nationalisme ne se produisit qu'au début du XX<sup>e</sup> siècle chez les Turcs pour qui il signifiait fatalement un démembrement de l'Empire. Ces derniers furent ainsi le dernier peuple des Balkans à se doter d'un État-nation.

La voie qui va conduire à la fondation de cet État s'ouvre dès 1919, lorsque Mustapha Kemal rompt avec le gouvernement du sultan et part en Anatolie pour organiser la résistance nationale à un traité de paix qui s'apprête à ignorer les droits du peuple turc dans le règlement du premier conflit mondial. Énoncé dans sa première rédaction par le Congrès d'Erzurum en juillet-août 1919, le Pacte national (*Milli Misak*), qui reste aujourd'hui l'un des fondements de la politique étran-

---

1. Les *millet* étaient les communautés nationalo-religieuses de l'Empire ottoman dans lesquels les sujets de l'Empire menaient l'essentiel de leur vie privée et une bonne partie de leur vie sociale. À l'origine, quatre *millet* fondamentaux structuraient l'Empire: le *millet* grec orthodoxe, le *millet* musulman-sunnite, le *millet* arménien et le *millet* juif.

gère turque, est un texte très important parce qu'il définit le territoire revendiqué du futur État turc de fait considéré comme inaliénable. Il s'agit des régions d'Anatolie et de Roumélie qui, « habitées en majorité par des musulmans, forment un tout qu'on ne peut diviser sous aucun prétexte ». Cette description première, concrète, géographique et presque sociologique de l'État turc n'est donc pas exempte de références religieuses. Ce sont les populations musulmanes d'Anatolie (Turcs ou Kurdes) que Mustapha Kemal mobilise d'ailleurs contre « l'envahisseur » grec. Par la suite, notamment dans les textes constitutionnels kémalistes de 1921 et de 1924, le concept abstrait de Nation sera plus volontiers mis en avant pour légitimer l'existence d'un État turc. Pour autant, on remarque que l'identité musulmane des Turcs est ménagée dans un premier temps par l'État-nation qui s'instaure. En dépit de l'abolition du sultanat en 1922, Mustafa Kemal conserve le califat jusqu'en mars 1924 et la Constitution kémaliste de 1924 fera de l'islam une religion d'État<sup>2</sup>. Il faudra attendre 1937 pour voir le laïcisme inscrit dans l'ordre constitutionnel en même temps que les autres principes du kémalisme.

27

Si cet État-nation se veut désormais laïque, la société turque est, elle, très majoritairement musulmane. Grecs et Arméniens étant devenus des minorités au sens propre et figuré du terme, le pluriconfessionnalisme ottoman n'existe plus. L'État-nation laïque a d'ailleurs pris le contrôle de la religion et, organisant une sorte d'islam d'État, il se rapproche plus, à bien des égards, du système concordataire napoléonien que du système de séparation des Églises et de l'État de la loi de 1905. À l'issue de la suppression du califat, la création d'une direction des Affaires religieuses (*Diyanet Isleri Reisligi*), directement rattachée aux services du Premier ministre, illustre bien ce phénomène de maîtrise étatique de l'islam puisque cette instance surveille étroitement la formation et la nomination des imams comme d'ailleurs le texte de leurs prêches du vendredi et la gestion des mosquées. Cette forme de laïcité, que la Cour constitutionnelle a largement précisée depuis une quarantaine d'années, a débouché sur une stratégie d'uniformisation religieuse en portant la confession majoritaire, le sunnisme hannéfite, au rang de culte officiel. Mais cette symbiose nationalo-musulmane laïcissante cache mal en fait le maintien de différences identitaires que l'État ne prend pas en compte institutionnellement, notamment celle des

---

2. Cette disposition sera néanmoins supprimée par un amendement constitutionnel en 1928.

Kurdes, sunnites mais non turcs, et celle des Alévis, turcs mais non sunnites. Si les Alévis s'intègrent volontiers dans cette République laïque écartant le spectre d'une hégémonie sunnite qui, à l'époque ottomane, n'a cessé de les marginaliser, voire de les persécuter, les Kurdes, qui ont pourtant soutenu Mustafa Kemal pendant la guerre d'indépendance, se sentent mal à l'aise dans cette République indivisible dont les réformes culturelles laïcistes menées tambour battant heurtent de plein fouet leur culture et leur mode de vie.

28 En effet, cette République d'inspiration jacobine s'inscrit très largement dans la tradition administrative qui avait fait la force de l'Empire et plus particulièrement dans le prolongement des réformes étatiques qui avaient marqué la fin de l'époque ottomane. Ainsi, au plus haut niveau, pour former ses cadres, l'État kémaliste va fortement s'appuyer sur un système éducatif élaboré depuis l'époque des Tanzimat<sup>3</sup> en procédant à sa nationalisation. L'École d'administration des *Mülkiye*<sup>4</sup>, devenue faculté des sciences politiques, les facultés de droit, les collèges en langues étrangères (lycée de Galatasaray, Robert's College...) et même les établissements chrétiens (Saint-Joseph, Notre-Dame-de-Sion...) vont pourvoir à la constitution d'une élite républicaine de hauts fonctionnaires qui, avec l'armée et ses académies, forment en fait ce que l'on appelle aujourd'hui « l'État profond » (*Derin Devlet*). Cette puissance de l'État se traduit aussi par un goût marqué pour l'interventionnisme qui fut l'une des spécificités de l'économie turque jusqu'au milieu des années quatre-vingt. Après la crise de 1929, l'étatisme devient un principe officiel qui conduit à la création d'importants monopoles (tabacs, alcools, sucre, sel, essence...), à une méfiance envers les investissements étrangers et même à la venue d'experts du Plan soviétique. Au niveau territorial, enfin, la République dispose également d'une organisation solide. Elle a repris pour l'essentiel les structures administratives ottomanes mises en place depuis la loi des Vilayet de 1864. De façon très révélatrice, ces structures sont mises en

---

3. *Tanzimat*, mot d'origine arabe, qui désigne la longue période de réformes (1839-1877) au cours de laquelle on tenta de moderniser l'Empire ottoman.

4. À l'origine, le terme *Mülkiye*, qui veut dire « civil », désignait dans l'Empire ottoman l'administration civile par opposition aux branches militaire (*askeriye*) et religieuse (*ilmiye*) de l'État. L'École des *Mülkiye*, créée en 1859, était donc l'école des fonctionnaires civils. Si cette école est aujourd'hui devenue la faculté de sciences politiques de l'université d'Ankara, le terme *Mülkiye* est toujours couramment utilisé pour désigner ses diplômés qui forment une caste tour à tour admirée ou brocardée, comme peuvent l'être les énarques en France. « *Once Mülkiye, sonra Türkiye!* » (D'abord les *Mülkiye*, après la Turquie!), dit un adage célèbre.

exergue dès la Constitution kémaliste provisoire de 1921 qui leur consacre plus de la moitié de ses 23 articles. Mais les rouages essentiels du système territorial turc actuel proviennent en réalité des lois provisoires du gouvernement Jeunes Turcs de 1913<sup>5</sup>, qui ont reproduit assez fidèlement la loi française de 1871 sur les conseils généraux<sup>6</sup>. Cette administration départementale modérément décentralisée demeure aujourd'hui le fondement d'un appareil territorial qui est néanmoins confronté, depuis les deux dernières décennies, à la montée en force du pouvoir local favorisé par les élections municipales, théâtre des premiers succès du mouvement islamiste turc.

### *Un État réformateur*

L'une des raisons d'être de cette République puissante et centralisée est de transformer la société en impulsant une révolution par le haut. Là encore la fondation de l'État moderne turc doit être replacée dans une dynamique réformatrice initiée à l'époque ottomane par les Tanzimat et plus particulièrement dans le sillage de la stratégie positiviste volontariste inaugurée par les Jeunes Turcs<sup>7</sup>. Comme le disent Paul Dumont et François Georgeon, « la révolution kémaliste se présentera pour une bonne part comme une redite réussie de la révolution Jeunes Turcs<sup>8</sup> ».

Les célèbres réformes kémalistes restent l'un des fondements de l'État turc contemporain, elles figurent d'ailleurs encore aujourd'hui à l'article 174 de la Constitution de 1982 qui assure leur sauvegarde et précise que « leur but est d'élever le peuple turc au niveau de la civilisation contemporaine<sup>9</sup> ». Mais ce projet de « civilisation » est en fait très largement un processus d'occidentalisation qui va bouleverser les modes de vie traditionnels et la culture musulmane de la société turque

29

5. Sur l'administration territoriale turque, cf. Jean Marcou, « Les influences ottomanes et françaises sur le système territorial turc », in *Anatolia moderna* I, Maisonneuve, 1991, p. 275-287.

6. La loi française de 1871 sur les conseils généraux, où, comme en Turquie actuellement, le préfet était à la fois représentant de l'État et exécutif de l'assemblée départementale, est restée l'une des bases de l'administration territoriale française jusqu'à la réforme de décentralisation de 1982.

7. Cf., sur ce point, Thierry Zarcone, *La Turquie moderne et l'Islam*, Flammarion, 2004, p. 127.

8. Cf. Paul Dumont et François Georgeon, « La mort d'un Empire (1908-1923) », in Robert Mantran, *Histoire de l'Empire ottoman*, Fayard, 1989, p. 647.

9. Cet article explique qu'aucune disposition de la Constitution de 1982 ne peut être comprise comme impliquant l'inconstitutionnalité des grandes lois de réformes kémalistes. Un article similaire existait dans la Constitution précédente de 1961.

en transformant l'habillement (interdiction du fez par la loi sur le port du chapeau), le calendrier (adoption du calendrier grégorien et du dimanche comme jour de repos hebdomadaire), l'écriture (adoption d'un alphabet turc dérivé de l'alphabet latin), la dénomination (adoption des noms de famille à l'européenne). Surtout, la République donne le coup de grâce à l'État théocratique en unifiant l'enseignement (c'est-à-dire en soumettant à son autorité toutes les écoles religieuses), en fermant les couvents de derviches ainsi que les fondations pieuses (ce qui anéantit la puissance économique de l'islam turc), en supprimant les tribunaux religieux (ce qui met un terme à l'application de la charia) et enfin en transformant profondément le statut de la femme par la suppression de la polygamie, l'instauration du mariage civil, l'octroi de droits civils et politiques dont le droit de vote en 1934.

30 En dépit de ce que prétendent souvent aujourd'hui les milieux islamistes, l'objectif premier de cette modernisation n'est pas de satisfaire l'Occident, comme cela avait été souvent le cas à l'époque des Tanzimat ou comme cela est parfois le cas dans le processus actuel d'intégration européenne. Il ne faut pas oublier que la création d'un État-nation turc, qui remet en cause le traité de Sèvres, se fait contre l'Occident. En l'occurrence, il s'agit plutôt de refonder un État dans un cadre national en se servant de l'expérience occidentale pour se garder des « penchants néfastes » qui ont conduit l'Empire ottoman à sa ruine. De surcroît, bien qu'il ait été fortement influencé par la Révolution et la laïcité françaises, le réformisme kémaliste ne consiste pas simplement en l'application mécanique de recettes et de principes importés, il donne lieu à une réflexion et à des débats. Ainsi, sur l'orientation et l'esprit des réformes à conduire et en particulier sur la place qui doit être celle de la religion, les intellectuels kémalistes se divisent en deux courants principaux : les partisans d'une occidentalisation totale, seul moyen de fonder un État moderne pouvant soutenir la comparaison avec ses homologues occidentaux (Mehmet Izzet) et les défenseurs d'une stratégie étatique plus souple de laïcisation préservant le caractère islamique de la société turque (Ziya Gökalp).

Deux traits d'ensemble corrélatifs caractérisent en fait ce réformisme. Le premier est une croyance inébranlable dans les vertus du progrès fortement influencée par le rationalisme et le positivisme, en particulier les idées d'Émile Durkheim. Le second est la conviction que seul l'État est en mesure de conduire les réformes permettant d'accéder à ce progrès idéalisé. À bien des égards, le concept de République incarne en Turquie cet État-nation réformateur dont l'omnipré-

sence est rendue nécessaire par la nature musulmane de la société qu'il prétend transformer. Face à une religion qui, à la différence du christianisme, n'hésite pas à s'impliquer dans le temporel, les fondateurs de l'État-nation turc pensent que non seulement la République doit mettre cette religion sous son contrôle mais aussi substituer aux entreprises prosélytes de celle-ci son propre projet de société.

### *De l'État réformateur à l'État de droit*

Mais cet État réformateur triomphant après plus d'un siècle de réformes est devenu trop puissant au moment même où, après avoir rompu avec l'islam, il doit aussi trouver les sources de sa légitimité nouvelle. Nourrie par le référent français, la République turque invoque certes la souveraineté de la Nation et se présente comme l'émanation d'un peuple qui a été l'artisan d'une guerre d'indépendance que l'on veut considérer également comme le point de départ d'une révolution. La référence au peuple comme source de pouvoir, qui avait déjà été le fait de la révision constitutionnelle Jeunes Turcs de 1909, irrigue désormais le régime et l'idéologie kémalistes. Ainsi, la Constitution de 1924 établit-elle formellement un régime d'assemblée qui rappelle le système conventionnel jacobin de la Révolution française et où tout le pouvoir appartient à la Grande Assemblée nationale. En 1930, un parti d'opposition (le Parti républicain libéral) voit même le jour et, pendant quelques mois, le régime tente de prendre l'aspect d'une démocratie parlementaire. Mais, les idées et les mesures s'employant à accréditer l'idée de peuple souverain sont très largement des fictions couvrant un régime de parti unique qui prétend administrer la société et détruire les corps intermédiaires, religieux ou non, pour leur substituer des formes nouvelles et officielles de sociabilité comme les « maisons du peuple » (*Halklerevi*), les « Salles du peuple » (*Halkodalari*) et les « Instituts ruraux » (*Köy Enstitüleri*)<sup>10</sup>. Et, lorsque ce régime se met à réécrire

31

10. C'est le fameux Congrès du parti unique kémaliste, le Parti républicain du peuple (*Cumhuriyet Halk Partisi – CHP*), en 1931, qui décida le lancement des « Maisons du peuple » (*Halklerevi*), en même temps qu'il énonçait les six principes du kémalisme, avec l'idée d'éduquer le peuple et de lutter contre les manifestations d'hostilité aux réformes républicaines. Véritables relais sociaux de l'État kémaliste, ces maisons assumaient de multiples fonctions: activités culturelles, artistiques et sportives, lutte contre l'analphabétisme, assistance sociale. Il y en eut rapidement plusieurs centaines dans tout le pays et ce dispositif d'éducation populaire fut complété à partir de la fin des années trente par des salles de spectacles populaires (*Halkodalari*) et des instituts ruraux (*Köy Enstitüleri*). Ces institutions disparurent dans les années cinquante, après la fin du système de parti unique.

l'Histoire et à restructurer la langue avec des arrière-pensées idéologiques à peine voilées, il n'est pas loin, à certains égards, de sombrer dans le totalitarisme qui est en train de submerger l'Europe au même moment. Pourtant, si, dans les années trente, l'État kémaliste ne cède pas à cette tentation, en dépit du culte de la personnalité et de dérapages idéologiques fréquents, ce n'est pas seulement parce que le contrôle social y reste modéré dans la pratique mais aussi parce que des institutions officielles distinctes des instances partisans s'y maintiennent parallèlement à l'aspiration à une citoyenneté humaniste et émancipatrice qui n'est pas sans rapport avec son inspiratrice républicaine française.

32 Dès lors, on pouvait penser que l'État kémaliste pourrait non seulement tolérer mais aussi promouvoir un passage à la démocratie et à l'État de droit. C'est ce qui se produit après la Seconde Guerre mondiale lorsque la Turquie se mue en démocratie parlementaire, en consentant au pluralisme politique et à l'organisation d'élections libres. Pourtant, la première alternance politique de la République, qui se déroula après la victoire spectaculaire du parti démocrate d'Adnan Menderes en 1950 et se solda par le coup d'État du 27 mai 1960, révéla la fragilité de cette mutation. L'échec du gouvernement démocrate eut principalement deux causes. En premier lieu, les institutions politiques, administratives et judiciaires héritées du kémalisme se révélèrent mal adaptées à la logique d'alternance parlementaire. En effet, fonctionnant sous l'empire de la Constitution de 1924, dont le régime d'assemblée ignorait la séparation des pouvoirs, elles passèrent au service sans partage du parti majoritaire qui appliqua dès lors à l'opposition, aux associations et à la presse le régime qu'il avait lui-même subi avant d'arriver au pouvoir. En second lieu, la multiplicité des affrontements provoqués par cette ouverture et les réformes qui l'accompagnèrent mirent en lumière les dissensions existant au sein de la société turque et l'incapacité de celle-ci à accepter le consensus minimal nécessaire au fonctionnement d'un système politique supposant l'alternance. Dans un tel contexte, la revendication de l'État de droit devint un aspect central du discours des milieux laïques et citadins (intellectuels, universitaires, officiers) qui allaient soutenir le coup d'État de 1960. Pour ces gens, si la démocratie parlementaire fonctionnait mal en Turquie, c'était parce que la Constitution de 1924, inadaptée, préservait mal les droits civils et politiques, l'existence libre des partis, la liberté de la presse, l'autonomie des universités ou l'indépendance de la magistrature et que par ailleurs la dévolution exclusive de la souverai-



neté nationale à l'Assemblée qu'elle réalisait conduisait en fait à une forme de dictature de la majorité et de son gouvernement.

#### L'ÉTAT DE DROIT ET LA DÉMOCRATIE : VERS UN ÉTAT DÉSACRALISÉ

La Constitution de 1961 marque une nouvelle ère dans l'histoire de l'État turc, celle qui voit se muer, notamment chez les élites, l'aspiration à la modernisation en revendication de la démocratie et de l'État de droit. En réalité, ce changement consacre l'évolution qu'a connue le système politique turc depuis la fin du parti unique: l'État militant républicain prétend se transformer en État libéral. Cette mutation de fond vient conforter le changement d'orientation que la politique étrangère de la Turquie a connu depuis les débuts de la guerre froide. Après avoir accepté le plan Marshall, Ankara a rompu avec le traditionnel isolationnisme kémaliste qui était soucieux de préserver une indépendance nationale chèrement acquise, pour s'intégrer au bloc occidental et se rapprocher du processus de construction européenne. La Turquie est ainsi devenue membre du Conseil de l'Europe et de l'OTAN au début des années cinquante, et, dès 1959, avant d'être renversé, le gouvernement Menderes a entamé des négociations qui aboutiront en 1963 à la signature d'un Accord d'association avec la CEE. En réalité, la Turquie a abandonné à cette époque toute velléité de construire un système politique *sui generis*, si tant est qu'un tel projet ait jamais véritablement existé. Sans renier son passé kémaliste, elle opte désormais pour un système libéral proche de celui de ses alliés occidentaux. L'avènement d'un État de droit apparaît ainsi comme l'aboutissement des réformes républicaines de modernisation bien qu'il n'ait pas été leur objectif principal à l'origine.

33

#### *La première consécration de l'État de droit en Turquie*

En dépit de sa violence et du fait qu'il ait abouti à la condamnation à mort d'Adnan Menderes et à son exécution, le « 27 mai 1960 » fut généralement analysé comme un coup d'État progressiste et il est vrai qu'il conduisit à la mise en place d'un régime libéral totalement nouveau. Une effervescence intellectuelle créatrice accompagna l'élaboration d'une nouvelle Constitution, les constituants prétendant faire franchir à leur pays une nouvelle étape de son émancipation politique. Après l'expérience du parti unique de l'époque kémaliste et les écarts du gouvernement Menderes dans les années cinquante, il s'agissait

pour eux avant tout de trouver des garanties contre les risques d'excès des gouvernants et d'ériger des contre-pouvoirs tout en renforçant les droits et les libertés des citoyens. L'esprit de la nouvelle loi fondamentale était ainsi très constitutionnaliste.

34 Influencé par les Constitutions européennes de l'après-guerre (allemande, italienne, notamment), le nouveau texte fondamental s'ouvre sur une reconnaissance solennelle des libertés et des droits non seulement civils et politiques, mais également sociaux. Ainsi, pour la première fois, la Turquie, qui avait ratifié la Convention européenne des droits de l'homme en 1954<sup>11</sup>, inscrivait dans son ordre juridique fondamental un statut juridique de la personne et du citoyen approchant des modèles européens contemporains. Le mouvement se poursuivra avec la reconnaissance dans les années soixante du droit de grève grâce aux efforts de Bülent Ecevit, un jeune ministre kémaliste du Travail dont on reparlera par la suite. S'inspirant de la loi fondamentale allemande, la nouvelle Constitution n'hésite pas en outre à aborder l'épineuse question du statut des partis politiques dont beaucoup d'États occidentaux sous-estiment encore l'importance à l'époque. Les partis se constituent sans autorisation préalable, fonctionnent librement et sont même définis comme « des éléments inséparables de la vie politique démocratique » (art. 56). Mais la Cour constitutionnelle se voit également reconnaître la faculté de les dissoudre s'ils ne respectent pas la Constitution (art. 57), un pouvoir dont elle fera d'ailleurs largement usage au cours des décennies suivantes à l'encontre des formations islamistes, kurdes ou d'extrême gauche.

Toutefois, la grande innovation de la Constitution de 1961, du point de vue de l'instauration d'un État de droit, est sans doute la mise en œuvre d'une nouvelle conception de la souveraineté. Rompant avec la vision unitaire kémaliste faisant de l'Assemblée la source unique du pouvoir, le nouveau texte consacre pour la première fois la séparation des pouvoirs. Si l'exécutif n'apparaît plus ainsi comme la simple émanation de la Grande Assemblée nationale, ce qu'il était formellement dans les Constitutions de 1921 et 1924 et si le pouvoir législatif devient bicaméral avec la création d'un Sénat, cette évolution conduit surtout à la reconnaissance d'un pouvoir judiciaire théoriquement indépendant. Une Cour constitutionnelle (art. 145, 152) est notamment créée. Elle se

---

11. La Turquie a par ailleurs reconnu le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme, le 28 janvier 1987.

voit chargée de vérifier la constitutionnalité des lois soit au moment de leur mise en application (90 jours après publication) sur la saisine d'organes politiques, soit par voie d'exception sur renvoi d'une juridiction. Cette innovation constitutionnaliste spectaculaire se double d'un renforcement de la juridiction administrative puisque la Constitution reconnaît au Conseil d'État, institution d'inspiration française qui remonte à l'Empire ottoman, la possibilité de contrôler la légalité de la plupart des actes de l'exécutif. Au-delà même des protagonistes traditionnels de la séparation des pouvoirs enfin, d'autres instances sont valorisées par la Constitution : les médias dont l'indépendance est garantie et les universités dont l'autonomie est reconnue.

Ainsi, l'avènement de cet État de droit « à la turque » faisait à cette époque d'Ankara le bon élève de la démocratie libérale en Méditerranée orientale au moment même où l'Espagne et le Portugal paraissaient englués encore pour longtemps dans des régimes autoritaires et où la Grèce déstabilisée allait basculer dans la dictature.

35

### *Les déboires de l'État de droit en Turquie*

Cette entreprise d'émancipation politique n'était pourtant pas exempte d'ambiguïtés car, loin d'être la résultante d'une aspiration populaire véritable, voire d'une « révolution », comme le prétendait le préambule de la Constitution de 1961, elle avait été à nouveau l'œuvre d'une élite dirigeante laïque et nationaliste soutenue par l'armée. Cette dernière, de surcroît, en sortant de ses casernes pour la première fois depuis la fondation de la République, avait pris conscience de la force qui pouvait être la sienne dans ce système. Dès lors, cette « démocratisation à la turque » allait rapidement conduire à une impasse. L'abandon du scrutin majoritaire, qui avait prévalu depuis l'organisation en 1946 des premières élections au suffrage universel direct, pour l'adoption d'un système de représentation proportionnelle départementale favorisa l'éclatement des partis politiques et la multiplication de gouvernements de coalition sans grande cohérence. Le développement des libertés laissa par ailleurs le champ libre à des mouvements d'inspiration religieuse ou nationaliste n'hésitant plus à mettre en cause la République laïque, tandis que d'autres forces socio-politiques (le syndicalisme, le tiers-mondisme, l'extrême gauche) s'employaient à la déborder sur sa gauche. Face aux carences des sociétés civile et politique ainsi qu'à une situation sociale de plus en plus dégradée, l'armée sera plusieurs fois conduite à intervenir à nouveau. Dès 1971, le « coup de palais » qui aboutit à la mise en place d'un gouvernement de techniciens puis à

29 mois de loi martiale et à une révision constitutionnelle restreignant les libertés publiques, constitua en fait la répétition générale d'un processus qui conduisit à terme à mettre la démocratie turque sous surveillance. Après la guerre civile larvée de la fin des années soixante-dix et le coup d'État de septembre 1980, l'aboutissement de ce processus sera l'avènement du système sécuritaire de la Constitution de 1982.

36 Marquant un tournant par rapport à l'évolution constitutionnaliste antérieure, la Constitution de 1982, dont l'élaboration fut fortement influencée par les militaires, sans remettre en cause la forme parlementaire du régime politique, va surtout s'employer à réduire la portée de l'État de droit et à installer l'armée dans le système<sup>12</sup>. Ainsi, du fait des très nombreuses limitations apportées aux libertés fondamentales dans sa deuxième partie, ce texte sans tourner définitivement le dos à un humanisme universaliste d'inspiration occidentale entend désormais promouvoir une conception nationale des droits de l'homme, le temps que la société turque soit parvenue à l'état de maturité nécessaire pour revenir à une forme plus émancipatrice d'État de droit<sup>13</sup>. Mais la clé de ce constitutionnalisme qu'on peut qualifier de « sécuritaire » est la place occupée par l'armée et en particulier par le Conseil national de sécurité (MGK), une émanation de l'état-major qui se voit reconnaître un rôle de garant du système puisqu'il lui est permis de tancer le gouvernement lorsque celui-ci s'écarte des principes qui prévalent désormais. Peu clair dans la rédaction initiale du texte constitutionnel, ce pouvoir de remontrance allait montrer sa portée véritable, en 1997, lorsque l'armée agissant par l'intermédiaire du MGK en usa contre le Premier ministre islamiste Necmettin Erbakan pour le contraindre à la démission, au terme d'un processus qui constitua une véritable intervention militaire « soft » et qui est désormais connu en Turquie sous le nom de « coup d'État postmoderne ».

### *Les mutations contemporaines de l'État de droit turc dans la perspective de l'intégration européenne*

Cette ultime péripétie militaire, sans parvenir à résoudre les problèmes politiques de ce pays, n'a pourtant pas entravé la marche de la Turquie vers l'Europe. Après le sommet européen de Luxembourg qui, en 1997, avait refusé d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la Turquie,

---

12. Sur ce thème, cf. notamment Bülent Tanör, « Des fonctions légitimatrices de la Constitution turque de 1982 », *Revue internationale de droit contemporain*, 1988, n° 1, p. 75.

13. Témoignage du professeur Orhan Aldikatçı, président de la commission de rédaction de la Constitution de 1982 (entretien avec l'auteur, décembre 1994).

celui d'Helsinki, en 1999, a clairement énoncé la vocation de ce pays à être candidat à l'UE. Cette décision a provoqué l'accélération d'un processus de réformes qui, bien qu'initié dès 1987 par le dépôt de la candidature turque et marqué en 1995 par la conclusion d'un accord d'union douanière, avait eu tendance à s'enliser.

Ses lacunes dans la protection des libertés fondamentales et sa philosophie sécuritaire avaient alimenté contre le texte constitutionnel issu du coup d'État de 1982 une critique très vive, certains constitutionnalistes estimant même qu'une nouvelle Constitution devrait être impérativement élaborée<sup>14</sup>. De façon plus pragmatique, la relance du processus de réformes dans la perspective de l'intégration européenne fut opérée par l'importante révision constitutionnelle du 17 octobre 2001<sup>15</sup> qui s'accompagna d'une série de « paquets d'harmonisation législative<sup>16</sup> », concernant principalement l'approfondissement de l'État de droit et la démilitarisation du système politique.

Cette révision de 2001 et ces paquets d'harmonisation ont permis d'abord à la Turquie de s'approcher des normes européennes de protection des droits et libertés<sup>17</sup>. L'un des apports les plus importants en la matière est notamment la suppression du double régime de limitation aux droits et libertés établi par l'article 13 dans sa rédaction initiale. Contrairement aux principes généralement en vigueur dans les démocraties européennes, ce système permettait en fait de réglementer comme il est d'usage chaque droit et liberté mais par des interdictions qui pouvaient aller parfois très loin et sans pour autant exclure des limitations fondées sur des motifs très généraux visant à préserver l'intégrité et la sécurité de l'État. Désormais, les droits et libertés fondamentaux ne peuvent être limités que pour des motifs prévus par des

37

14. Sur ce point, on consultera avec profit les actes du magistral colloque international sur la réforme constitutionnelle, organisé par l'Union des barreaux d'avocats de Turquie, en janvier 2001, à Ankara. *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayın, 2001.

15. La révision constitutionnelle du 17 octobre 2001 a concerné le préambule, 32 articles du corps de la Constitution et l'un de ses articles transitoires. Elle a modifié ainsi plus du cinquième des 177 articles de la Constitution.

16. La méthode des « paquets d'harmonisation législative », inaugurée par le gouvernement Ecevit dans le sillage de la révision constitutionnelle d'octobre 2001, a été poursuivie à partir de 2002 par le gouvernement de l'AKP de Recep Tayyip Erdogan. Elle consiste à améliorer la démocratie et l'État de droit turcs en profondeur, en adoptant par voie législative des trains de réformes normatives thématiques touchant principalement l'administration, la police, la justice, le code civil, le code pénal, la procédure pénale, l'exercice des droits et libertés...

17. Kaboglu Ibrahim Özden, « Vers le droit constitutionnel des libertés en Turquie », in *Essays in Honour of Georgios I. Kassimatis*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

dispositions particulières de la Constitution ou par une loi, et pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte à l'essence même des droits et des libertés. Les paquets d'harmonisation législative ont permis par ailleurs d'accompagner et de concrétiser ces avancées constitutionnelles sur le plan des droits et libertés: réforme du code pénal, développement de la liberté d'association, droit de manifestation pacifique, abolition de la peine de mort, usage de la langue kurde dans l'enseignement et les médias, amélioration de la liberté de culte, abolition de l'article 8 de la loi antiterroriste<sup>18</sup>.

38

La révision de 2001 a également concerné le statut et le fonctionnement du Conseil national de sécurité (MGK). Au terme de la nouvelle rédaction de l'article 118, le MGK est dorénavant majoritairement composé de civils et devient en fait une instance consultative. En effet, le Conseil des ministres est désormais habilité à «évaluer» les décisions du MGK et ne les suivra qu'en fonction de ce qu'il estime nécessaire pour la sauvegarde de l'État et de la sécurité publique. Le septième et très important paquet d'harmonisation législative, adopté le 30 juillet 2003, complète ces dispositions constitutionnelles en cherchant à limiter l'intervention directe des militaires dans la vie politique<sup>19</sup>. Toutefois, la mise en œuvre effective de ces mesures fait l'objet d'une rivalité sourde entre «l'État profond», d'une part, et le gouvernement de l'AKP<sup>20</sup>, d'autre part. Lancé par l'élite politico-militaire républicaine traditionnelle, le processus de réformes entrepris en Turquie pour satisfaire aux critères de Copenhague et établir un véritable État de droit est désormais conduit par un gouvernement post-islamiste rallié à la cause de l'Europe et peut-être à celle de la République. L'entreprise a certes de quoi surprendre et l'on se demande déjà si ces ex-islamistes veulent changer la République laïque ou s'ils n'ont pas été eux-mêmes transformés par celle-ci.

---

18. Cette disposition était pointée du doigt de longue date par les associations de défense des droits de l'homme car elle permettait d'emprisonner des opposants simplement «pour propagande séparatiste» en l'absence même de toute action matérielle ou de tout début d'exécution.

19. Il supprime la liste explicite des compétences du MGK afin de lui retirer la possibilité de s'immiscer dans les affaires civiles. Il espace ses réunions (une fois tous les deux mois au lieu d'une fois par mois) et prévoit que celles-ci ne pourront plus être convoquées à l'initiative du chef d'état-major des armées. Il prévoit enfin que son secrétaire général ne soit plus un militaire mais un civil.

20. AKP, *Adalet ve Kalkınma Partisi*, Parti de la justice et du développement. Fondé par Recep Tayyip Erdoğan en 2001, après la dissolution successive des partis islamistes *Refah* et *Fazilet*, il a remporté les élections législatives de novembre 2002 et est actuellement au pouvoir.

Quoi qu'il en soit, on peut dire que les réformes spectaculaires conduites successivement par les gouvernements Ecevit, Gül et Erdoğan depuis 2001 ne sont pas uniquement le résultat des impératifs de changement nés de la perspective européenne, elles ont rencontré les mutations profondes que connaissent la société et l'État turcs depuis le milieu des années quatre-vingt. Dans le sillage de la politique économique libérale conduite par Turgut Özal à partir de 1983, de la croissance spectaculaire des grands pôles urbains de l'ouest, de l'ouverture du pays à la mondialisation, on a assisté à une progressive désacralisation de l'État et à la montée en force d'une véritable société civile. L'accident de Susurluk en 1996<sup>21</sup> ou les dysfonctionnements dans l'acheminement des secours lors des tremblements de terre de 1999 ont accentué encore ce déclin de l'image d'un État salvateur propre à faire le bonheur des citoyens de la Turquie moderne. Cette mutation encourage la multiplication des initiatives à la base et la formation de nouveaux centres de pouvoir qui constituent des garanties pour l'établissement d'un État moins rigide.

39

Sur le plan éducatif et culturel, le développement des universités, la bonne santé de l'édition, le poids acquis par les médias turcs depuis la fin du monopole et le développement de la télévision par satellite reflètent cette évolution en profondeur. Par ailleurs, les nécessités liées à l'aménagement du territoire et au développement économique local accélèrent la prise de conscience de la surpuissance de l'État central dans un pays où les centres urbains et les pouvoirs locaux se sont positionnés dans le champ politique au cours des années quatre-vingt-dix comme des pôles d'innovation. Enfin, la multiplicité des réseaux, la densité du tissu associatif, le développement des ONG et des *think tanks* tendent à structurer la société civile en apportant un soutien non négligeable aux réformes en cours. De fait, on observe que les rapports de certains organismes professionnels ou humanitaires en vue sont devenus de véritables références dans un débat public visant le plus souvent à accélérer les réformes entreprises et à contraindre l'État à respecter les droits de l'homme. Au-delà des réformes formelles en cours, ces tendances sont le gage d'un mouvement de fond propre à favoriser l'avènement d'un État de droit durable en Turquie.

---

21. Cet accident de la circulation révéla de façon inopinée au grand public la collusion entre la police, la mafia et certains mouvements politiques. Il fut suivi par plusieurs mois de protestation citoyenne dans les grandes villes consistant en des extinctions coordonnées massives de lumière au cours de la soirée.

R É S U M É

---

*L'histoire de la République turque ne se confond pas avec celle de la démocratie. Elle rejoint avant tout celle de l'État. « L'État turc est une République », dit d'ailleurs le premier article de la Constitution de 1982. L'avènement de la République a signifié la consécration d'un État réformé que l'on s'employait à moderniser depuis plus d'un siècle dans le cadre d'un Empire moribond. Mais cet État réformé devenu réformateur n'était pas à l'origine un État de droit. Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale dans le contexte d'un passage un peu précipité à la démocratie que les idées de séparation des pouvoirs et d'État de droit ont commencé à prendre corps. Aujourd'hui, la candidature à l'Union européenne et la nécessité de satisfaire aux fameux critères de Copenhague ont accéléré un processus d'émancipation politique qui révèlent aussi les changements profonds que connaît la société turque depuis une dizaine d'années.*