

**PROGRAMME  
TURQUIE**

# **VERS UNE MONARCHIE PRÉSIDENTIELLE EN TURQUIE**

**PAR**

**Fatih TOMBULOGLU**

DOCTEUR EN ETUDES POLITIQUES, EHES

**Gulcan KOLAY**

DOCTEUR EN SCIENCES POLITIQUES, AIX-EN-PROVENCE

13 AVRIL 2017

**OBSERVATOIRE DE LA TURQUIE ET DE SON ENVIRONNEMENT GÉOPOLITIQUE**



La Turquie s'apprête à connaître le septième référendum de son histoire républicaine, dont le troisième sous Recep T. Erdoğan<sup>1</sup>. Le 16 avril prochain, plus de 55 millions d'électeurs sont appelés à voter *oui* ou *non* pour une révision constitutionnelle comportant 18 articles ; lesquels ont été rédigés par le pouvoir sans qu'ils aient fait l'objet de consultation ni auprès des ONG, ni auprès de l'opposition, à l'exception de la droite nationaliste parlementaire. Le texte est capable de faire glisser le pays d'un *État constitutionnel* vers un *État avec une constitution*<sup>2</sup> selon S. Selçuk, président de la Cour de cassation de 1999 à 2002, tandis qu'aux yeux du président de la République turque, Recep T. Erdoğan, l'un des rares chefs politiques exerçant sans interruption le pouvoir depuis 14 ans<sup>3</sup>, un *Régime présidentiel à la turque*<sup>4</sup> est en marche. L'enjeu est donc historique.

L'avènement d'un tel bouleversement a évidemment nécessité le tracé méthodique d'un chemin *ad hoc*. En effet, il fallait, au moins, 330 votes sur 550 pour que le texte soit adopté à l'Assemblée nationale en l'état. M. Erdoğan a dû d'abord convaincre la direction de son parti : « *Votre devoir est de bien surveiller le MHP (Parti d'action nationaliste) et de faire passer la loi présidentielle au Parlement. Je m'occupe du reste. Je vais remporter la victoire, avec mon peuple*<sup>5</sup> ». La tâche n'était pas aisée car le président était confronté à deux obstacles. En premier lieu, son parti ne possède que 316 députés. Aussi a-t-il fallu qu'il se rapproche du parti de la droite nationaliste qui compte pour sa part 40 députés. Une coalition islamo-nationaliste a ainsi vu le jour et avec elle la possibilité de rassembler 356 députés. En second lieu, il a fallu surveiller de près les députés

<sup>1</sup> L'histoire du référendum de la République turque débute, en 1961, par celui organisé sur la *Constitution des colonels*, voté par plus de 60% des citoyens. Le deuxième a eu lieu en 1982 pour voter « oui » ou « non » à la *Constitution des généraux* et a été, sous dictature militaire, largement adopté par 91% des votants. Le troisième a eu lieu en 1987 où le peuple approuva, de justesse (50,1%), le retour sur la scène politique des hommes politiques bannis par les généraux en 1982. En 1988, le quatrième référendum voit le refus par près de deux tiers des votants de l'anticipation des élections locales. Le cinquième référendum date de 2007 au cours duquel 69% des votants s'exprime en faveur de l'élection du président de la République au suffrage universel. En 2010, la Turquie vote pour la sixième fois en vue d'une révision constitutionnelle : la révision demandée, qui fut approuvée à 58%, visait à affaiblir le pouvoir politique des militaires.

<sup>2</sup> Interview avec Sami Selçuk, par Meltem Yilmaz, *Birgun*, 18 janvier 2017, <http://www.birgun.net/haber-detay/savunanlarida-tutsaklastirip-dogduklarina-pisman-edecek-143552.html>.

Voir aussi : « L'hyperprésidentialisation en marche en Turquie », par Aymeric Janier, *Le Monde*, 18 janvier 2017, [http://www.lemonde.fr/europe/article/2017/01/18/l-hyperpresidentialisation-en-marche-en-turquie\\_5064433\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2017/01/18/l-hyperpresidentialisation-en-marche-en-turquie_5064433_3214.html)

<sup>3</sup> Dans l'après-Deuxième guerre mondiale, nous dénombrons cinq chefs politiques enregistrant un tel succès, le premier étant V. Poutine, qui entre actuellement dans sa 17<sup>e</sup> année de pouvoir, le deuxième est H. Kohl, leader allemand qui a exercé le pouvoir sans discontinuer pendant 16 ans. Ils sont suivis par F. Mitterrand (14 ans), K. Adenauer (14 ans) et R.T. Erdogan (14 ans). Il faut ajouter à cela que le leader turc exercera son actuelle fonction politique jusqu'en 2019. Par la suite, si la révision constitutionnelle est acceptée par le peuple, il peut exercer encore 10 ans (5+5), si, évidemment, les résultats des urnes lui en ouvrent la voie.

<sup>4</sup> Interview de Recep T. Erdoğan, par Hakan Celik, *CNN Turc*, 23 mars 2017, <http://www.cnntrk.com/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-16-nisandan-sonra-surprizlerle-karsilasabilirsiniz>

<sup>5</sup> Chronique d'Abdulkadir Selvi, *Hürriyet*, 30 novembre 2016, <http://www.koseyazisioku.com/hurriyet/abdulkadir-selvi/30-11-2016/baskanlikta-fire-bekleniyor-mu>

Voir aussi : Chronique d'Abdulkadir Selvi, *Hürriyet*, 26 janvier 2017, <http://www.koseyazisioku.com/hurriyet/abdulkadir-selvi/26-01-2017/referandum-garanti-degil-kaygisi>

sceptiques estimés à 48 au sein du parti au pouvoir, et autour de 15 au sein du parti de la droite nationaliste<sup>6</sup>.

Au cours des deux semaines de négociations et de votes au Parlement, en janvier 2017, les contestataires du régime présidentiel ont fait l'objet d'intenses pressions. Les députés de la coalition islamo-nationaliste qui étaient hésitants encourageaient le risque d'être taxés d'être des gülenistes, contre lesquels la répression s'abat actuellement<sup>7</sup>. Ensuite, il a été déclaré qu'un vote non secret serait admis, malgré son interdiction dans les cas de révisions constitutionnelles<sup>8</sup>. La pression est encore montée d'un cran lors du vote des articles. Les sceptiques ont été encadrés par deux ou trois députés jusqu'à l'entrée de l'isoloir où ils ont été « invités » à voter sans tirer les rideaux. Au cours du vote, il y a eu des bagarres et des blessés. Afin de protester, l'une des députés de l'opposition kémaliste s'est menottée à la tribune et a lancé la clé, ce qui a causé une interruption des débats pendant plus d'une heure. Malgré l'opposition active, rien n'a pu empêcher la « *Nation de décider* » selon les propos tenus au palais présidentiel. L'Assemblée nationale ne pouvait pas constituer un obstacle entre la *volonté nationale (milli irade)* et le *Reis*<sup>9</sup>.

Le Parlement a finalement rendu un avis favorable avec 9 votes de plus que le nombre requis (soit 339). Pour le président, il ne restait désormais qu'un seul obstacle à franchir : la consultation populaire du 16 avril. Il a joint le geste à la parole et s'est mis en route pour l'Anatolie, où il a publiquement qualifié de « *traîtres à la patrie*<sup>10</sup> » ceux qui disent *non*. Il fait l'amalgame entre les votants du *non* et les partisans du PKK, organisation kurde armée, et le mouvement de Fethullah Gülen. Il a ordonné aux préfets de 81 villes, dans le cadre de l'État d'urgence institué depuis le 25 juillet 2016, d'interdire les meetings et les rassemblements, si ces derniers le considéraient nécessaire. L'opposition s'en est plainte et dénonce le parallèle entre le référendum sur la *Constitution des généraux* organisé le 7 novembre 1982, sous la dictature

<sup>6</sup> Chronique d'Abdulkadir Selvi, *Hürriyet*, 7 septembre 2016, <http://www.koseyazisioku.com/hurriyet/abdulkadir-selvi/07-09-2016/ak-parti39de-feto-mucadelesi>

<sup>7</sup> Depuis la tentative de coup d'Etat militaire du 15-16 juillet 2016, plus de 6500 militaires sur près de 40 000 et plus de 16 000 cadets militaires (incluant les écoles de sous-officiers) ont été expulsés de l'institution militaire. 4580 juges et procureurs sur près de 15 000 ont aussi été limogés. A ce jour, près de 40 000 personnes se trouvent écrouées, et plus de 90 000 fonctionnaires ont été licenciés. Cette répression pratiquée sous l'État d'urgence a eu pour résultat la confiscation de 5 à 6 milliards de dollars de capital de biens personnels ou d'associations considérées comme gülenistes. Voir : « Ministre de la Défense a parlé du bilan du 15 juillet », *T24*, 17 Mars 2017, <http://t24.com.tr/haber/savunma-bakani-fikri-isik-15-temmuzun-bilancosunu-acikladi.394288>

<sup>8</sup> Interview télévisé avec Nurettin Canikli (Vice-Premier ministre), *AHaber*, 9 janvier 2017, <http://www.ahaber.com.tr/webtv/gundem/canikli-acik-oy-anayasaya-aykiri-degildir>

<sup>9</sup> Le mot « Reis », largement utilisé dans le milieu rural, a pour équivalent *président, chef, leader*. Longtemps appelé par son deuxième prénom, Tayyip, le président de la République turque est, depuis les années 2010, plutôt nommé, parmi ses partisans, par ce mot d'origine arabe, qui a une connotation considérée à la fois comme plus héroïque et plus autoritaire.

<sup>10</sup> « Erdogan : Le PKK, séparatiste, dit non. Kandil, séparatiste, dit non. Ceux qui ont tué 248 de nos citoyens disent non. Notre peuple le voit et dit bien évidemment oui bien sûr. Ceux qui disent non s'allient avec les putschistes. Le 16 avril sera la réponse du 15 juillet ». *Aljazeera Turk*, 12 février 2017 <http://www.aljazeera.com.tr/haber/erdogan-hayir-diyenler-15-temmuzun-yaninda>

militaire, et celui du 16 avril. Elle y relève une multitude de mises en cause des principes institués par le Rapport de la Commission de Venise visant à établir les conditions de *transparence* et de *clarté* requises dans l'organisation des référendums<sup>11</sup>.

## **UNE JUSTICE DÉPENDANTE**

---

Le texte présidentiel ne reconnaît pas la séparation des pouvoirs dans la mesure où la Cour constitutionnelle et le Haut-conseil des juges et des procureurs passent dans l'orbite du président. La forte influence que le président exerce déjà sur la nomination des membres de la Cour constitutionnelle s'étend par ce texte à la nomination des membres du Haut-conseil des juges et des procureurs qui a autorité quant aux nominations, promotions et révocations des juges et des procureurs.

Si on y regarde de près, la révision constitutionnelle prévoit la nomination de 12 des 15 membres de la Cour constitutionnelle par le président, dont 4 sont directement choisis par lui. Ensuite, le président choisit 3 membres parmi les 9 proposés par la Cour de cassation, 2 membres parmi les 6 proposés par le Conseil d'État, et 3 membres parmi les 9 proposés par le Conseil supérieur de l'enseignement, dont l'ensemble des membres est nommé directement par le président. Les 3 membres restants de la Cour constitutionnelle sont élus par l'Assemblée nationale parmi les noms proposés par la Cour des comptes (2) et par le Conseil national des barreaux. Ainsi, le président possède le pouvoir décisionnel de nommer 80% des membres de la Cour constitutionnelle.

Ce poids présidentiel au sommet de la justice se renforce encore plus à travers la recomposition du Haut-conseil des juges et des procureurs. La révision constitutionnelle d'Erdoğan réduit d'abord de 22 à 13 le nombre de ses membres. Ensuite, il précise que le président de la République nommera, si le texte est approuvé par le peuple, directement 4 membres sur les 13 du Haut-conseil. En second lieu, le ministre de la Justice nommé par le président en assumera la présidence (**Article 14**). En troisième lieu, le Sous-secrétaire du ministre de la Justice, nommé lui aussi par le président, en sera membre. En cas d'absence du ministre de la Justice, c'est le Sous-secrétaire qui sera amené à présider. L'influence du président est ainsi fortement accrue puis qu'il nommait auparavant 4 membres sur les 22 que comptait le Haut-conseil.

---

<sup>11</sup> « La pratique du référendum doit être préparée avec prudence... Il faut par ailleurs conserver la possibilité de lancer et de développer des processus d'apprentissage... (Article 188). Lorsqu'un référendum est organisé il est capital qu'il [...] garantisse la clarté et la transparence, et qu'il présente à l'électorat plusieurs options claires et précises (Article 192) ». *Rapport sur l'amendement constitutionnel, adopté par la Commission de Venise lors de sa 81<sup>e</sup> session plénière (Venise 11-12 décembre 2009), Etude n° 469/2008.*

Le texte n'en reste toutefois pas là. Le corps de la magistrature se trouve entièrement exclu de la nouvelle composition alors qu'il décidait du choix de 16 membres sur 22 (Tableau I). Les 7 membres restants seront élus par l'Assemblée nationale. Le président de la République pouvant désormais assumer la présidence de son parti, si le référendum est victorieux, cela lui assure un poids considérable sur les futurs membres du Haut-conseil élus par les députés.

**Tableau I : Composition comparative du Haut-conseil des juges et des procureurs**

<b>Nombre des membres du Haut-conseil des juges et des procureurs</b>	<b>Composition actuelle décidée lors du référendum de 2010</b>	<b>Composition selon le projet vision constitutionnel soumise au référendum du 16 avril 2017</b>
Ministre de la Justice	1	1
Sous-secrétaire du Ministre de la Justice	1	1
Corps de la magistrature	16	-
Président de la République	4	4
Assemblée nationale	-	7
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>13</b>

Source : <http://www.hsyk.gov.tr/Hakkimizda.aspx>, et <http://www.resmigazete.gov.tr>, décision n°: 6771, n° 29976, 11 février 2017

Ainsi, le Haut-conseil qui a l'autorité sur les nominations, promotions et révocations de près de quinze mille juges et procureurs tombe sous l'influence du président, comme c'était le cas pendant la dictature militaire<sup>12</sup>. Il est par conséquent légitime de parler ici d'un retour en arrière. L'édifice juridique prévu par la révision constitutionnelle relève donc du constat

<sup>12</sup> Selon la *Constitution des généraux*, datant de 1982, le Haut-conseil des juges et des procureurs était composé de sept membres dont le président, le ministre de la Justice, et le sous-secrétaire de ce dernier. Selon l'article 159 de la Constitution, les membres restants sont nommés parmi les candidats proposés par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, puis par le président de la République.

*foucauldien* : un appareil juridique surveillé par le « *pouvoir royal* »<sup>13</sup>. La nouveauté dans le texte soumis au référendum réside dans le fait qu'il supprime les Tribunaux militaires, hormis les Tribunaux disciplinaires. La Haute-cour d'appel militaire, fondée en 1914, et la Haute-cour administrative militaire, fondée en 1972, sont remplacées par une juridiction générale (**Article 13**). La Justice militaire, rendue prédominante et autonome par la *Constitution des colonels* entrée en vigueur en 1961, par les révisions constitutionnelles de 1971 ensuite, et en dernier lieu par la *Constitution des généraux* en 1982, perd ainsi de sa consistance. Reste toute de même une question majeure : cet aspect peut-il être considéré comme positif alors que les autres articles vont tous dans le sens de l'accroissement du poids du président sur la justice ?

## UNE ASSEMBLÉE NATIONALE EN DÉBAT

En ce qui concerne les rapports entre le président et l'Assemblée nationale, il est aisé de constater que celle-ci est désormais privée de son pouvoir de contrôle de l'appareil exécutif et de celui du président. Les députés qui avaient été appelés à s'unir au sein du Parlement contre les militaires putschistes dans la nuit du 15/16 juillet 2016<sup>14</sup>, sont cette fois appelés à déléguer la plus grande partie de leurs pouvoirs au président de la République. Il est hautement significatif que ce transfert constitue le point le plus contesté des 18 articles au sein même de l'électorat d'Erdoğan<sup>15</sup>. Le texte émis par le pouvoir indique que le président est le chef de l'exécutif (**Article 8**). Le président s'appuiera sur un ou des vice-président(s) et des ministres responsables devant lui. L'époque du Premier ministre est donc révolue. La raison invoquée est explicite : le maintien du poste de Premier ministre serait une source de conflits au sommet de l'État et ne pourrait mener qu'à des dysfonctionnements, alors que les problèmes auxquels est confrontée la Turquie exigent *efficacité* et *rapidité* décisionnelle<sup>16</sup>, ainsi qu'on peut le lire dans des ouvrages et documents militaires qui défendent le Conseil national de sécurité<sup>17</sup>. Le

<sup>13</sup> « *C'est à la demande du pouvoir royal, c'est également à son profit, c'est pour lui servir d'instrument ou de justification que s'est élaboré l'édifice juridique de nos sociétés* ». Michel Foucault, *Il faut défendre la société*, Cours au Collège de France, 1976, Paris, Hautes Etudes Gallimard-Seuil, 1997, p.23

<sup>14</sup> « La nuit du 15 juillet et les messages envoyés parmi les députés de l'AKP », T24, 13 mars 2017, [http://t24.com.tr/haber/15-temmuz-gecesi-akpli-vekillerin-whatsapp-yazismalari.393489?utm\\_medium=social&utm\\_content=sharebutton](http://t24.com.tr/haber/15-temmuz-gecesi-akpli-vekillerin-whatsapp-yazismalari.393489?utm_medium=social&utm_content=sharebutton)

<sup>15</sup> « AKP demande à sa base électorale : Pourquoi êtes-vous contre le changement constitutionnel ? », T24, [http://t24.com.tr/haber/akp-tabanina-sordu-anayasa-degisikligi-teklifine-niye-hayir-diyorsunuz.394157?utm\\_medium=social&utm\\_content=sharebutton](http://t24.com.tr/haber/akp-tabanina-sordu-anayasa-degisikligi-teklifine-niye-hayir-diyorsunuz.394157?utm_medium=social&utm_content=sharebutton)

<sup>16</sup> « Binali Yildirim (Premier ministre) : Je suis un marin. Je peux vous dire que deux capitaines pour un même navire, c'est le naufrage... », par Marie Jégo, dans « *Pouvoirs illimités pour le Président turc Erdoğan* », *Le Monde*, 17 janvier 2017, [http://www.lemonde.fr/international/article/2017/01/17/pouvoirs-illimites-pour-le-president-turc-erdogan\\_5063859\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/article/2017/01/17/pouvoirs-illimites-pour-le-president-turc-erdogan_5063859_3210.html)

<sup>17</sup> L'*efficacité* et la *rapidité* dans la prise de décisions étatiques ont été souvent prônées dans les écrits militaires pour donner plus de place au Conseil national de sécurité. On peut y lire que les questions sécuritaires obligent les acteurs de l'Etat à se rassembler et à prendre les décisions au plus vite pour pouvoir riposter de la façon la plus adéquate. Agir à l'inverse serait

président n'a pas besoin non plus de l'aval du Parlement en ce qui concerne les nominations du ou des vice-président(s), ni celles des ministres (**Article 10**). La révocation des vice-présidents, des ministres, des hauts fonctionnaires se retrouvent aussi, et seulement, sous l'autorité présidentielle (**Article 6**).

L'Assemblée conserve toutefois le pouvoir de poser des questions. Néanmoins, seul y sont soumis les vice-présidents et les ministres, le président de la République, en tant que chef de l'exécutif, échappe pour sa part aux questions des députés. Selon l'**Article 7** de la révision constitutionnelle, le président pourra se maintenir comme chef de son parti. Aussi aura-t-il non seulement un œil sur son parti, mais jouira-t-il aussi d'une assise parlementaire solide. Selon l'**Article 15**, le Parlement prépare et, s'il le veut, abroge les lois, sans pour autant avoir le pouvoir de préparer le budget de l'État qui reste sous la responsabilité du président. Le Parlement pourra, à propos du budget, mener des discussions et des débats une fois qu'il aura été transmis à l'Assemblée nationale. Néanmoins, si une tension touchant au budget surgissait, celui de l'année précédente serait réactualisé selon des critères d'efficacité économique, et entrerait alors en vigueur.

L'**Article 12** du texte renforce lui aussi les pouvoirs du président de la République, car il peut déclarer l'État d'urgence et promulguer des décrets-lois présidentiels de très grande portée. Quant à l'éventualité d'un procès dont le président serait l'objet, il ne serait possible qu'à partir du moment où les deux tiers de l'Assemblée nationale y seraient favorables (**Article 10**) ; une telle décision requiert donc une majorité de 400 députés sur 600. Une question pourtant subsiste : qui le jugerait ? La réponse est claire, la Cour constitutionnelle, dont 12 membres sur 15 sont nommés par le président.

## CONCLUSION

---

Les modifications constitutionnelles soumises au référendum s'inspirent de l'idée de l'instauration d'un « *monopole permanent du pouvoir central* »<sup>18</sup>. L'une des phrases des consultants auprès du pouvoir présidentiel confirme cette tendance : « *Pauvre Obama. Quelle inefficacité est la sienne [...] Notre régime sera un régime présidentiel à la turque* »<sup>19</sup>. Cette phrase,

---

préjudiciable aux intérêts nationaux. Colonel Cenap Duru – Colonel Mehmet Hosder, *Milli Guvenlik Siyasetinin Olusturulmasi*, Istanbul, Académies de Guerre, mai-1994, pp. 48-49.

<sup>18</sup> ELIAS Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1976, p. 29

<sup>19</sup> « Burhan Kuzu : Pauvre Obama », *Hürriyet*, 9 mars 2013, <http://www.hurriyet.com.tr/burhan-kuzu-obama-zavalli-22775374>

et le texte constitutionnel d'Erdoğan, qui est le premier président élu au suffrage universel, permet-elle d'établir un pont avec ce passage de Machiavel ? « *Les principats ... se trouvent gouvernés selon deux manières diverses – ou par un prince et tous les autres sont serviteurs... ou par un prince et par des barons... Les exemples de ces deux gouvernements divers sont de notre temps, le Turc et le roi de France. Toute la monarchie du Turc est gouvernée par un seul seigneur, les autres sont ses serviteurs...* »<sup>20</sup>. La question posée mérite assurément notre attention. ■

---

Voir aussi l'interview avec Burhan Kuzu (Président de la Commission Parlementaire pour la Constitution), par Salim Ezer, Centre d'Etude sur les Civilisations et Cultures (MEKAM), 4 décembre 2015, <http://mekam.org/mekam/anayasa-komisyonu-baskani-burhan-kuzu-ile-baskanlik-sistemi-uzerine>

<sup>20</sup> MACHIAVEL, *Le Prince*, Livre de Poche - Les classiques de la Philosophie, traduit - présenté et annoté par Marie Gualle-Nikodimov, 2000, p.71



## **VERS UNE MONARCHIE PRÉSIDENTIELLE EN TURQUIE**

PAR

FATIH TOMBULOGLU / DOCTEUR EN ÉTUDES POLITIQUES, EHES

GULCAN KOLAY / DOCTEUR EN SCIENCES POLITIQUES, AIX-EN-PROVENCE

13 avril 2017

### **OBSERVATOIRE DE LA TURQUIE ET DE SON ENVIRONNEMENT GÉOPOLITIQUE**

Sous la direction de Didier BILLION, directeur adjoint de l'IRIS  
dbillion@iris-france.org

*Un observatoire du*

#### **PROGRAMME TURQUIE**

Sous la direction de Didier BILLION, directeur adjoint de l'IRIS  
dbillion@iris-france.org

**© IRIS**

TOUS DROITS RÉSERVÉS

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercœur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

F. + 33 (0) 1 53 27 60 70

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org