

Turquie : politique, élections, constitutions

Le pays se prépare pour réformer la Constitution : l'ethnie kurde, le laïcisme et l'indépendance du pouvoir judiciaire, sont quelques unes des questions à traiter.

Ilter Turan

La Turquie est arrivée à un point d'inflexion dans son histoire. Tous les grands acteurs politiques, en commençant par les partis politiques, s'accordent sur le fait que le pays a besoin d'une nouvelle Constitution. Aux élections du 12 juin 2011, les dirigeants politiques, sans aucune exception, ont insisté sur le fait que l'une des priorités de la nouvelle législature serait l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

L'expérience du pays se distingue d'autres démocraties dans lesquelles certains groupes préfèrent défendre une Constitution existante, tandis que d'autres souhaitent introduire des modifications importantes ou changer le document dans son intégralité. La particularité de la situation turque requiert l'analyse de l'évolution politique dans le pays et la recherche des motifs conduisant à donner, récemment, au changement de Constitution, une place privilégiée à l'ordre du jour.

L'héritage de la modernisation par le haut

La modernisation, qui puise ses origines dans la modernisation ottomane, s'est vue stimulée par les défaites militaires successives devant les puissances européennes occidentales. Elle commença dans le domaine militaire pour couvrir peu à peu d'autres aspects de la vie sociale, après avoir compris que la limitation du changement à la seule sphère militaire était insuffisante pour relever le défi. À la différence des sociétés européennes occidentales dans lesquelles la modernisation a été le résultat de processus sociaux autonomes, l'État turc a adopté une décision politique délibérée visant à transformer la société et a retroussé ses manches pour développer les instruments et les cadres de travail, et former le personnel qui permettra d'affronter le changement.

Pour ce processus, il a été essentiel de compter sur l'apparition d'une élite militaire et bureaucratique qui considérerait que la société avait besoin de la modernisation pour son propre bien, même si elle n'en était pas consciente. Ces élites étatiques pensaient que leur devoir était de diriger la modernisation. La façon dont elles menèrent la guerre de libération nationale, après la Première Guerre

mondiale et fondèrent la République, fut leur grande réussite, et a favorisé leur assise au pouvoir. Elles commencèrent à construire une société s'inspirant des valeurs occidentales. Elles « savaient » qu'elles étaient sur la bonne voie, et si les masses ont quelquefois résisté, c'était à cause de leur incapacité à comprendre ce qui était bon pour elles.

La transition initiale vers la démocratie et l'échec

Cette relation entre les élites gouvernantes et les masses posait un problème fondamental à chaque fois qu'il y avait une tentative de participer à la vie politique. Alors que l'opposition se montrait sensible aux attentes des masses, l'élite gouvernante les considérait comme une remise en question des fondements de la république moderne qu'elle était en train d'essayer de construire. Cette perception n'était pas toujours erronée, puisque les protestations prenaient quelquefois la forme d'une réaction religieuse, mais c'était surtout la crainte simplement liée à la méfiance envers les masses qui guidait les réactions de l'élite gouvernante. Pendant les premières étapes de la République, deux tentatives de constituer des partis politiques rivaux ont été avortées.

La fin de la Seconde Guerre mondiale, dans laquelle la Turquie s'était tenue à l'écart, posa un dilemme à ses gouvernants. Lorsque les Soviétiques ont annoncé qu'ils ne renouvèleraient pas le Traité d'amitié et de non-agression de 1925 avec la Turquie, à moins de leur octroyer un rôle dans l'administration des détroits turcs et de revoir la frontière de l'Est, la Turquie décida d'abandonner sa neutralité et de se faire une place au sein du bloc occidental. Elle pensait que la libéralisation politique augmenterait considérablement ses chances de rejoindre le camp antisoviétique.

Les conditions locales étaient également propices au changement politique. Le régime s'était consolidé. La guerre avait infligé des privations considérables aux citoyens, dont la plupart souhaitaient un changement politique. L'opposition naissante semblait être principalement composée de républicains loyaux. Il manquait au régime, en-

gagé vis-à-vis de l'occidentalisation, une idéologie pour étayer la pérennité du monopartisme. Aussi les facteurs internes et externes s'assemblèrent pour favoriser, en 1946, une ouverture de la politique. La conséquence fut le transfert pacifique du pouvoir du Parti républicain du peuple (CHP) – seul parti jusqu'alors – au Parti démocratique (DP) à travers des élections libres et justes, qui se tinrent en 1950.

La Turquie devint un exemple de transition démocratique fructifère. Néanmoins, derrière cette réussite apparente, se cachait un problème qui avait tourmenté la démocratie turque pendant des dizaines d'années et ce n'est que récemment qu'il commence à être résolu. La politique électorale introduisit un nouvel acteur : « l'élite politique démocratiquement élue ». Alors que le poids de l'histoire, les accords constitutionnels et les hommes politiques favorisaient la revendication des élites étatiques de dominer le processus politique, les élites élues, argumentant qu'elles représentaient la volonté du peuple, défiaient les premières. Peu après le transfert du pouvoir au DP, la lutte qui s'ensuivit pour la domination entre ces deux classes d'élites mina le bon fonctionnement de la démocratie turque.

La transition vers la démocratie entraîna certains problèmes inhérents ayant favorisé la rivalité entre les élites politiques. Les membres de l'opposition avaient reçu leur formation à l'époque du monopartisme, généralement au sein du seul parti qui existait alors, le CHP. Elles pensaient qu'il n'était pas possible d'exercer le pouvoir sans de plus grandes restrictions ; que le travail des bureaucrates consistait simplement à mettre en pratique les ordres des membres du parti gouvernant ; que la distinction entre gouvernement et parti politique n'était pas importante ; que l'opposition ne pouvait fonctionner que jusqu'à un point considéré comme adéquat par le gouvernement ; et que le parti pouvait utiliser les moyens et instruments de l'État pour défendre ses causes partisans. Le DP se comportait comme s'il était le seul parti. L'accord de base entre le gouvernement et l'opposition concernant la préservation d'un système démocratique fonctionnel n'existait pas.

Le CHP, soucieux que le DP ne puisse mettre en danger les valeurs fondamentales de la République, dans laquelle le laïcisme strict était essentiel, et se sentant menacé par les tendances autoritaires du parti gouvernant, s'est de plus en plus identifié aux élites étatiques, qui étaient déjà gênées par le souhait du DP de les obliger à se soumettre complètement. Après les élections de 1957, où le DP souffrit un véritable revers, sa propension à supprimer l'opposition s'intensifia, ce qui jeta les fondements du putsch militaire de 1960, activement encouragé par le CHP. La première expérience démocratique s'achevait sur un échec.

La démocratie pendulaire : entre la politique électorale et les interventions militaires

L'intervention militaire de 1960 développa une nouvelle méthode pour réguler la lutte pour le pouvoir entre l'État et les élites élues. La nouvelle

Constitution et un ensemble de lois considéraient certains aspects comme des affaires d'État, et les séparaient ainsi de l'intervention des hommes politiques élus ; elles augmentaient les facultés du pouvoir judiciaire pour soumettre au scrutin les actions du gouvernement, ce qui incluait la création d'une Cour constitutionnelle et élargissait les pouvoirs des tribunaux administratifs ; et elles institutionnalisèrent la fonction politique des militaires en tant que groupe investi d'un droit de veto. Pour compenser ces mesures qui faisaient preuve d'une claire méfiance vis-à-vis des élus, des libertés civiles élargies ont été ajoutées à la Constitution, dans l'espoir de restreindre l'autoritarisme des futurs gouvernements.

Entre 1961 et 1980, la Turquie souffrit d'importantes agitations sociales. On reprochait aux aspects démocratiques de la Constitution de conférer trop de liberté aux masses et de réduire la capacité des gouvernements à contrôler les émeutes sociales. En 1971, les militaires – par le biais de la chaîne de commandement régulière – obligèrent le gouvernement à démissionner et exigèrent la formation d'un gouvernement « d'unité nationale » réduisant les libertés et élargissant les pouvoirs de l'armée et de la police.

Les changements constitutionnels imposés pendant l'intervention militaire indirecte de 1971 à 1973 ne furent pas suffisants pour mettre un terme à la violence politique. Pendant la période comprise entre 1973 et 1980, le pays fut dirigé par des gouvernements de coalition inefficaces qui ne s'accordaient principalement que sur le partage du pouvoir. C'est dans ce contexte que les militaires intervinrent à nouveau directement en 1980 à travers la chaîne de commandement existante – une intervention qui dura trois ans. Pendant cette période, une Constitution ratifiée en référendum fut rédigée. Elle réaffirmait le pouvoir de l'armée en tant que groupe investi d'un droit de veto et un système politique placé sous la médiation d'un conseil de sécurité national, dans lequel les commandants possédaient une voix puissante. Les artificiers de la Constitution considéraient également que le pouvoir judiciaire dirigé par la Cour constitutionnelle, le Conseil de l'éducation supérieure et la présidence, tous placés à l'écart de l'intervention des élus, étaient les « piliers de l'État » qui protégeraient les « valeurs fondamentales de la République », et notamment le laïcisme.

Changement des contextes national et international

Les facteurs nationaux et internationaux ont été importants pour permettre à la Turquie de conserver la nature protectrice de sa démocratie. Pour ce qui concerne le contexte international, étant donné que la guerre froide conditionnait les relations entre l'Occident et l'Union soviétique, la situation de la Turquie en tant qu'acteur de sécurité indispensable pour l'Occident était trop importante pour la détruire à travers des critiques sur la qualité de la démocratie turque ou son interruption occa-

sionnelle. Les dirigeants militaires, quant à eux, annoncèrent que leur intervention était temporaire, et assurèrent aux alliés que leur intention était de sauver la démocratie.

La fin de la guerre froide et la relation de plus en plus étroite entre la Turquie et l'UE, à laquelle elle souhaitait appartenir, changèrent la donne. Le comportement démocratique de la Turquie fut soumis à des critiques et à un scrutin plus strict. Les gouvernements turcs postérieurs durent porter une grande attention aux attentes externes en matière de démocratisation, et en ce sens introduire des changements dans les lois et les pratiques.

Les changements politiques et économiques nationaux furent aussi importants que l'évolution du contexte extérieur. En 1980, la Turquie s'écarta de sa politique d'industrialisation basée sur le remplacement des importations, et adopta une politique de croissance encouragée par l'exportation. Elle adopta en outre un programme de privatisation destiné à réduire la charge des entreprises étatiques déficitaires. Menées par le secteur privé, l'économie et les exportations de la Turquie commencèrent à croître rapidement. La Turquie fut libérée de son absence de monnaie forte qui avait représenté un grave frein à une croissance stable. Son succès économique a depuis lors été exemplaire. Il s'agit aujourd'hui de la 17^{ème} économie au monde, la sixième en Europe, et elle fait partie du G-20. La décision de l'UE de lancer les négociations d'adhésion, malgré ses réserves, peut être attribuée à la promesse économique que représente la Turquie.

Les effets du changement économique se sont vus reflétés dans de nombreux domaines. Tout d'abord, la dépendance économique de l'État s'est vue réduite tandis que les agents autonomes se sont multipliés, pour créer de nouveaux centres de pouvoir. D'autre part, l'apparition de nouveaux centres industriels et de services s'est traduite par le fait que les villes ont cessé d'être les sièges exclusifs du pouvoir économique, social et politique. En second lieu, une foule d'organisations de la société civile exprimaient leurs revendications, critiquaient les réglementations ou offraient leur soutien aux politiques et programmes. Troisièmement, au fur et à mesure que les entreprises commencèrent à croître et que la société commençait à prospérer, les contacts avec le monde extérieur se développaient. Quatrièmement, de nouvelles stations de radio et chaînes de télévision apparurent, il était plus facile de voir les chaînes internationales, Internet commença à être disponible, et la possession d'un micro-ordinateur cessait d'être une nouveauté pour connecter les citoyens de façon irrémédiable avec le reste du monde.

Les bases d'une démocratisation plus profonde

Le système politique turc montra une certaine lenteur d'adaptation au changement économique. Il est vrai qu'il était devenu trop difficile de diriger la nouvelle Turquie dans une économie sophistiquée et complexe avec une société civile dynamique, trop intégrée dans le système mondial par les interventions militaires directes. Tou-

tefois, les structures politiques et la Constitution élaborée par les militaires restèrent en vigueur et permirent, par exemple, au Conseil de sécurité national de poser son veto à certaines politiques de gouvernement. De façon similaire, la Cour constitutionnelle considérait inflexiblement comme illégaux, les partis qu'il considérait comme utilisant la religion à des fins politiques, ou montrant des caractéristiques ethniques propres aux séparatistes.

Il semblait nécessaire de mener une réforme de la Constitution et de réorganiser le gouvernement selon la nouvelle distribution du pouvoir au sein de la société et les normes démocratiques en vigueur dans le monde. Or les partis politiques qui auraient dû mener ce changement étaient lents, et parfois incapables de s'adapter eux-mêmes au nouveau contexte politique. La conséquence fut une dispersion généralisée du vote et un système de partis fragmentés entre 1991 et 2002 produisant des gouvernements de coalition, dans lesquels les partis politiques se perdaient dans une interminable succession de discussions. L'inefficacité des gouvernements offrit aux élites étatiques la possibilité d'exercer leur pouvoir au sein d'un véritable néant, peu contrôlé par les postes élus.

En 2002, un changement important se produisit. Plusieurs partis à tendance religieuse conservatrice que représentaient la même tendance politique et le même électoral, avaient été rendus illégaux en 1973 par la Cour constitutionnelle, en raison de leur violation du principe du laïcisme. En juin 2001, le Parti de la vertu, représentant de la même tradition, fut déclaré illégal. Même s'il réapparut sous le nom de Parti de la Félicité, la plupart de ses dirigeants se séparèrent pour former une organisation plus moderne, le Parti de la justice et du développement (AKP), qui s'avéra rapidement capable de remporter le soutien de l'électorat. Il obtint une victoire éclatante, avec pratiquement deux tiers des sièges parlementaires aux élections de l'autonomie 2002. À ses débuts, le parti était dirigé par Abdullah Gül, actuel président, parce que son véritable leader, Recep Tayyip Erdogan, ancien maire de la ville d'Istanbul, condamné pour ses incitations à la « haine religieuse », ne pouvait pas se présenter à des postes publics. Peu après, un changement légal permit à Erdogan de prendre en charge la direction du parti. Il conduisit son parti vers de nouvelles victoires en 2007 et 2011, avec de plus en plus d'adeptes.

Un nouvel équilibre

La période de gouvernement de parti unique soutenu par d'importantes majorités électorales pendant deux mandats consécutifs a favorisé un contexte dans lequel le gouvernement élu a commencé à redéfinir la relation entre l'État et les élites élues. Dans les phases initiales de la lutte en couvert pour le pouvoir, l'AKP fut déclaré coupable de violation des principes du laïcisme, mais pas au point de déclarer son illégalité ; la Cour constitutionnelle donna une interprétation inhabituelle du besoin du quorum pour l'élection d'un pré-

sident par le corps législateur afin d'empêcher Gül d'être élu président (parce que son épouse portait le voile) ; et l'État major publia sur son site web des commentaires critiques sur les politiques gouvernementales. Dans les phases ultérieures de la lutte, de hauts commandants ont été arrêtés et emprisonnés pour leur planification d'un coup d'État ; les lois ont en outre été modifiées pour restructurer la Cour constitutionnelle et le système des nominations et promotions au sein de la carrière judiciaire. Il semble aujourd'hui que l'équilibre du pouvoir se soit irréversiblement déplacé en faveur des élus.

Les élections du 12 juin et leur résultat ont été un vote de confiance au changement introduit par la politique du pays.

Le Parlement prend possession : des débuts difficiles

Les relations entre le gouvernement et une grande partie de l'opposition ont connu un début incertain, puisque huit candidats emprisonnés n'ont pas été autorisés à sortir de prison pour prêter le serment nécessaire au commencement de leur mandat. Cinq d'entre eux appartiennent au Parti paix et démocratie (BDP), considéré comme le bras politique du mouvement kurde, le PKK. Ils sont emprisonnés pour collaboration avec le terrorisme. D'autre part, deux députés du CHP et un du Parti d'action nationaliste (MHP) ont été arrêtés pour participation à une tentative de conspiration de putsch militaire contre le gouvernement. Les premiers sont emprisonnés depuis plus de deux ans. Un autre député du BDP avait été condamné, et il n'aurait pas pu se présenter ; et même si l'Assemblée électorale supérieure approuva sa candidature, après les élections, on lui annonça qu'il avait été inhabilité, et un député de l'AKP occupa sa place.

Les députés du CHP et du BDP ont refusé de prêter serment et exigé la libération de leurs compagnons. Ils affirmaient que des personnes qui n'étaient pas condamnées ne pouvaient pas se voir privées de leurs droits politiques. Le gouvernement ne changea pas d'opinion, et argumenta qu'il ne pouvait s'immiscer dans le processus judiciaire.

Les députés du CHP ont accordé de prêter serment quelques jours plus tard, après que l'AKP et le CHP aient accordé une déclaration conjointe sur le fait que les lois devaient être interprétées sous l'angle du développement de la démocratie. Le BDP a néanmoins suivi un chemin complètement différent. Ses députés se sont réunis à Diyarbakir, qu'ils considèrent comme la capitale de la région kurde. Ils ont mené un groupe d'associations locales qui ont déclaré « l'autonomie démocratique », un concept non défini par les lois ou l'expérience turques, et ont demandé des garanties pour la reconnaissance de cette « autonomie démocratique » afin de revenir au processus démocratique.

L'ultimatum du BDP n'a pas seulement provoqué une forte réaction de la part du premier ministre, qui a dit que

la Turquie ne souffrait pas d'un problème kurde mais d'un problème avec le PKK, mais encore de la part de la citoyenneté, qui pense que les actions du BDP sont des gestes séparatistes à peine dissimulés. On ne sait pas encore si les députés du BDP prêteront serment, et à quel moment. L'attitude intransigeante adoptée par le parti rendra difficile leur réintégration dans les processus politiques ordinaires.

Élaborer une nouvelle Constitution : un processus compliqué

Bien que tous les partis s'accordent sur le fait que la nouvelle Constitution civile serait à l'ordre du jour après les élections, la distribution des sièges déterminerait la manière dont celle-ci serait mise en œuvre. La Constitution actuelle exige qu'une majorité des deux tiers du total de la chambre (367 voix) donne son approbation à l'amendement de la Constitution. Si un amendement proposé obtient plus des trois cinquièmes (330), mais moins des deux tiers du total de la chambre, il doit être ratifié par référendum. Si l'AKP obtenait 367 sièges ou plus, la crainte était qu'il puisse changer la Constitution sans inclure l'opposition dans le processus. S'il obtenait plus de 330 sièges, il pouvait toujours envisager d'entreprendre un changement constitutionnel en le soumettant à un référendum.

Or, il se trouve que le parti au gouvernement obtint 327 sièges, soit quatre de moins que ceux nécessaires pour changer la Constitution. D'aucuns spéculent que quatre députés d'autres partis seront « enjôlés » pour rejoindre le parti du gouvernement. Le premier ministre a réitéré que son parti travaillera au consensus du texte de la nouvelle Constitution. Il faut cependant être prudent. Il a maintes fois présenté à l'opposition des offres « tout ou rien ». Lorsque l'opposition a répondu par la négative, il a déclaré que celle-ci avait rejeté son offre de coopération.

La question la plus importante sera de savoir comment aborder l'affaire de l'ethnie kurde. Permettre le pluralisme au sein de l'État d'unité nationale constitue un grand défi. D'autres aspects sont la manière dont la Constitution abordera le laïcisme, la façon de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et la protection des libertés individuelles. Finalement, le premier ministre n'a pas dissimulé son souhait de transformer le système parlementaire actuel en un système présidentiel ou semi-présidentiel. Il se peut cependant qu'il n'y parvienne pas, non seulement parce qu'il n'a pas la majorité, mais encore parce que cela va sans aucun doute conduire à un débat passionné.

Peu après s'être réuni, avoir choisi ses représentants et donné un vote de confiance au nouveau gouvernement, le Parlement est parti en vacances. Il est probable qu'il soit bénéfique que les députés se détendent : l'automne risque d'être lourd en défis. Un dur travail requérant patience et probablement des « nerfs d'acier » les attend. Les Turcs espèrent que ces élections exemplaires ne se voient pas compromises par un terrible processus constitutionnel. ■