

Repères sur la Turquie n° 6 *Élections législatives turques de juin 2011 : les règles du jeu*

Julien Cécillon

Les élections législatives turques auront lieu le 12 juin prochain. Près 52 millions d'électeurs sont appelés à voter pour élire les 550 députés qui siègent à la Grande assemblée nationale de Turquie (*Türkiye Büyük Millet Meclisi*). Pour la première fois depuis 1982, les élections législatives ne sont pas anticipées et se tiennent conformément au calendrier électoral. Retour sur le cadre juridique de ces élections.

Une République parlementaire, monocamérale

La Constitution du 7 novembre 1982 a été rédigée par les militaires turcs à la suite du coup d'Etat de 1980. Le texte instaure une République parlementaire monocamérale : le Sénat, institué par la Constitution de 1961, a été supprimé en 1982, pour simplifier le processus de décision politique. Les élections législatives, qui ont lieu tous les quatre ans depuis la réforme constitutionnelle de 2007, ont donc un caractère central dans la vie politique turque (1).

La Constitution de 1982 respecte le principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement, et le pouvoir législatif est partagé entre le gouvernement et le Parlement. Comme c'est le cas en France, la majorité des textes de lois sont d'origine gouvernementale, mais le Parlement peut lui aussi faire des propositions de lois. Le gouvernement est responsable devant le Parlement et son programme doit faire l'objet d'un vote de confiance dans la semaine qui suit sa formation. Le gouvernement

Régime politique, mode de scrutin, enjeux politiques et institutionnels : retour sur le cadre juridique des élections législatives turques.

Julien Cécillon est assistant de recherche pour le programme « Turquie contemporaine » de l'Ifri.

« **Repères sur la Turquie** » propose tous les deux mois un éclairage ponctuel original sur des sujets d'actualité.

Programme « Turquie contemporaine »
Le programme de recherche « Turquie Contemporaine » de l'Ifri offre régulièrement des outils d'analyse à destination du grand public et des décideurs. Il vise également à promouvoir le dialogue franco-turc à travers des partenariats diversifiés entre les sociétés civiles des deux pays.

est au centre du régime politique turc ; toutefois, les pouvoirs du président de la République ont été renforcés par rapport à la précédente Constitution de 1961. Le président nomme le Premier ministre ainsi que les ministres, sur proposition de ce dernier. Chef de l'Etat, il dispose d'un droit de veto sur les dispositions législatives votées par l'Assemblée. Le prédécesseur de l'actuel président, le kémaliste Ahmet Necdet Sezer, s'était notamment illustré par le nombre de vetos opposés aux lois passées par le gouvernement de l'AKP (*Adalet ve Kalkınma Partisi* - Parti pour la justice et le développement, actuellement au pouvoir) entre 2002 et 2007.

Si le régime politique turc est bien une République parlementaire, la Constitution de 1982 avait également instauré un véritable système de domination militaro-bureaucratique sur les institutions politiques. Cette tutelle, incarnée par le MGK (*Milli Güvenlik Kurumu* – Conseil de sécurité nationale), organe qui réunit les principaux généraux turcs, le président de la République, le Premier ministre et certains membres du gouvernement, s'est peu à peu atténuée. Depuis 2003, le MGK est devenu un organe consultatif, dirigé par un civil (2).

La Constitution de 1982 a déjà été révisée sept fois : en 1987, 1995, 2001, 2004, 2007, 2008 et 2010. Les libertés en sont sorties renforcées et l'armée a perdu son rôle politique prédominant. La pratique politique turque demeure cependant encore marquée par la volonté initiale des militaires de créer un système politique stable, excluant les petits partis de la représentation institutionnelle.

Un système électoral qui favorise les grands partis

Depuis 1968, les élections législatives turques se font au scrutin proportionnel de liste, avec application de la méthode d'Hondt (3). Les 81 provinces turques (équivalent approximatif des départements français) forment les circonscriptions électorales. L'attribution des sièges est effectuée selon la méthode dite de la moyenne la plus élevée, qui favorise généralement les grands partis (4). On l'utilise pour les élections législatives dans plusieurs pays de l'Union européenne, comme la Finlande, l'Espagne ou le Portugal. Mais la spécificité du système turc réside dans la mise en place d'un seuil de représentation fixé à 10% : les candidats élus dans les provinces n'accèdent au Parlement que si leur parti obtient un score supérieur à 10% au niveau national. De tels seuils existent ailleurs en Europe, mais ils ne dépassent pas les 5% (5). En Turquie, ce barrage a été mis en place par les militaires pour faire émerger un système de bi-partisme qui ferait barrage aux partis minoritaires, qu'ils soient d'extrême-gauche, kurdes ou islamistes. En l'occurrence, les sièges des partis se situant en-dessous des 10% sont

redistribués entre les partis ayant dépassé le seuil, en favorisant le parti arrivé en tête. Ce système aboutit à renforcer encore les partis dominants, et particulièrement le premier parti. Ainsi, lors des législatives de 2002, seuls l'AKP et le CHP (*Cumhuriyet Halk Partisi* – Parti républicain du Peuple, le principal parti d'opposition) ont accédé au Parlement. En réunissant seulement 34% des suffrages, l'AKP obtenait 66% des sièges. Près de cinq partis, qui obtenaient entre 5 et 10% des voix, n'étaient pas représentés : le DYP (*Doğru Yol Partisi* – Parti de la juste voie) avec 9,55% des voix, le MHP (*Milliyetçi Hareket Partisi* - Parti d'action nationaliste) avec 8,34%, le GP (*Genç Parti* – Parti jeune) avec 7,25%, le DHP (*Demokratik Halk Partisi* – Parti démocratique du peuple) avec 6,23% et l'AP (*Anavatan Partisi* – Parti de la Mère patrie) avec 5,13%. Au total, en 2002, près de 45% des votants n'étaient pas représentés au Parlement, soit 14 millions d'électeurs (6). En 2007 l'AKP, avec 47% des voix, ne récoltait en revanche « que » 62% des sièges, car le parti d'extrême-droite MHP avait fait un score de 14,29%, lui assurant le retour au Parlement.

Pour détourner le problème du seuil des 10%, certains partis présentent des candidatures indépendantes dans une ou plusieurs des 81 provinces. C'est principalement le cas des partis pro-kurdes, qui ne dépassent pas les 10% au niveau national, mais dont les candidats sont assurés d'être élus dans certaines régions (Istanbul, Sud-est...). Pour être classés comme indépendants, les candidats doivent renoncer à toute affiliation à leur parti. En 2007, 21 candidats venant du parti pro-kurde DTP (*Demokratik Toplum Partisi* – Parti de la société démocratique, dissous en 2009), mais ayant démissionné du parti, ont été élus de cette façon. Une fois entrés au Parlement, ils ont pu former un groupe parlementaire (20 élus minimum). Les candidats pro-kurdes venant du parti héritier du DTP, le BDP (*Bariş ve Demokrasi Partisi* – Parti de la paix et de la démocratie), vont privilégier la même manœuvre en 2011. Certains sondages créditent déjà le BDP d'une trentaine d'élus.

Des candidatures contrôlées par les partis

La carte électorale turque est structurée autour des 81 provinces, allant des plus petites, comme Bayburt (Nord-est, 90 000 habitants) aux plus grandes, comme Istanbul (13 millions d'habitants recensés). Chaque province se voit attribuer un nombre de députés qui est fonction de son nombre d'habitants. Bayburt élira ainsi un seul député, et Istanbul 85. Selon la loi électorale turque, les listes des partis pour chaque province sont bloquées - comme c'est le cas en France pour les élections européennes. Les votants peuvent donc voter pour le parti de leur choix, mais ils ne peuvent exprimer de préférences pour un ou plusieurs des candidats de la liste du parti. En fonction des résultats obtenus, les sièges

remportés par le parti sont automatiquement affectés aux candidats figurant sur la liste, en commençant par les premiers.

Les partis ont un contrôle absolu sur leurs candidats, et les grands partis savent en général à peu près combien de candidats vont être élus sur leurs listes. Pour espérer devenir député, un candidat doit donc avant tout s'assurer du soutien de son parti et obtenir d'être placé sur la liste en position éligible. Les partis politiques turcs étant très centralisés, la décision appartient *in fine* au leader de chaque parti, qui approuve les candidats de chacune des 81 listes. Beaucoup parmi les candidats AKP aujourd'hui sélectionnés sont ainsi proches du Premier ministre, Recep Tayyip Erdoğan. Les électeurs turcs votent plus pour un parti, voire pour le leader d'un parti, que pour des candidats ancrés dans le tissu politique local.

Le Conseil supérieur des élections (YSK) : une institution contestée

Une fois sélectionnées, les candidatures doivent être approuvées par le YSK (*Yüksek Seçim Kurulu* – Conseil supérieur des élections). Cet organe fait partie du maillage d'institutions de contrôle mis en place par les militaires en 1982. Certaines de ses décisions sont désormais ouvertement contestées. Le 18 avril dernier, le YSK posait ainsi son veto à la candidature de douze candidats indépendants, dont sept soutenus par le parti kurde BDP. La décision arguait de l'absence de documents prouvant que les candidats, un temps privés de leur droits civiques, les avaient effectivement recouverts. La décision apparaissait juridiquement non fondée, même si elle précisait qu'une fois les documents fournis, le YSK pourrait reconsidérer sa position (7).

Des émeutes de protestation ont eu lieu dans tout le sud-est de la Turquie, les candidats pro-kurdes menaçant même de boycotter les élections. Suite à des réactions unanimement critiques de la classe politique, MHP excepté, le YSK est finalement revenu sur sa décision et la tension est retombée. Cet incident montre à quel point les aspects techniques du processus électoral turc sont susceptibles de provoquer des dérapages politiques, dans la mesure où ils sont encore parfois l'objet de manipulations. En l'occurrence, les candidats pro-kurdes sont sortis politiquement renforcés de l'épisode.

La décision du YSK a également suscité un débat sur les candidatures d'individus poursuivis par la justice. Plusieurs candidats du CHP, du MHP ou des candidats indépendants sont en effet aujourd'hui sous le coup de procédures judiciaires. Il s'agit pour le CHP du journaliste Mustafa Balbay, de l'ancien président de la chambre de commerce Sinan Aygün, du procureur İhan Cihaner et de l'universitaire Mehmet Haberal, tous cités comme suspects dans l'affaire « Ergenekon », voire même en détention en

ce qui concerne Balbay et Haberal (8). Plusieurs autres candidats indépendants sont également en détention dans le cadre de l'affaire « Balyoz » (9). C'est le cas du général Çetin Doğan et du journaliste Tuncay Özkan. L'ancien chef de la police d'Eskişehir, Hanefi Avcı, est quant à lui impliqué dans l'affaire « Ergenekon ». Le MHP pour sa part a recruté Engin Alan, lui aussi en détention dans le cadre de l'affaire « Ergenekon ». A cela se rajoute le nombre de députés kurdes impliqués dans le procès du KCK (*Koma Civakên Kurdistan* - Confédération du peuple du Kurdistan) accusé d'être la branche urbaine du PKK (10).

S'il est légal pour un suspect -même en détention- d'être candidat aux élections législatives, il n'est pas certain qu'une fois élus, ces candidats puissent bénéficier de l'immunité parlementaire. Selon l'article 14 de la Constitution, les députés peuvent en effet en être privés en cas de crimes contre l'intégrité de l'État, ce qui est précisément ce dont ces personnalités sont accusées.

Vers un changement de régime ?

Si les élections législatives ont un caractère central, la révision constitutionnelle de 2007 a peut-être changé la nature du régime politique turc, en modifiant les conditions d'un autre scrutin national important : l'élection du président de la République. Autrefois élu par les parlementaires, le président de la République sera désormais désigné au suffrage universel direct et son mandat, renouvelable une fois, a été réduit de sept à cinq ans. Beaucoup d'observateurs considèrent depuis ce moment que la Turquie est en train de basculer vers un régime semi-présidentiel à la française, où le pouvoir exécutif est détenu de fait par le président, qui n'est pas responsable devant le Parlement.

La pratique politique turque permettait déjà au président de la République de prendre plus de poids qu'il n'est prévu dans les textes. Par exemple, lorsque Turgut Özal devint président en 1989, après avoir été Premier ministre pendant plus de six ans, il continua de fait à diriger la Turquie jusqu'en 1991, le poste de Premier ministre étant alors occupé par un proche collaborateur, Yıldırım Akbulut. L'élection au suffrage universel en Turquie renforcera très certainement un peu plus la fonction présidentielle, à l'exemple de la mutation du régime français après 1962 (11).

En outre, une incertitude pèse sur la fin du mandat d'Abdullah Gül, élu président en août 2007, juste avant la révision constitutionnelle qui a modifié les conditions de l'élection. Pour certains observateurs, comme le professeur de Droit constitutionnel Ekrem Ali Akartürk, Abdullah Gül doit achever le mandat pour lequel il a été élu, soit un mandat de sept ans, et devrait donc rester président jusqu'en 2014. D'autres, comme le constitutionnaliste Ergun Özbudun, font valoir que le mandat de l'actuel

président a été *de facto* réduit par la révision constitutionnelle et doit se terminer en 2012. Le précédent du président français Jacques Chirac, qui avait terminé son mandat de sept ans en 2002 malgré la réforme du quinquennat en 2000, est un exemple qui ne semble pas faire loi en Turquie. Selon l'ancien ministre de la Justice Hikmet Sami Türk, le cas français n'est pas valable pour la Turquie car, à la différence de la France en 2000, il n'y a pas en Turquie de consensus politique sur la question (12).

La révision constitutionnelle opérée par le référendum de septembre 2010 n'a avancé aucune indication à ce sujet. Le principal intéressé, Abdullah Gül, semble pour l'instant désireux de mener son mandat au terme des sept ans. Mais ce projet pourrait être contrecarré par les ambitions d'Erdoğan. Celui-ci a en effet déjà fait connaître sa volonté de devenir président dès 2012. Dans la configuration actuelle et en dernier recours, il appartiendra au YSK de trancher sur la question.

La situation pourrait évoluer un peu plus avec l'adoption d'une nouvelle constitution. Depuis plusieurs mois, Erdoğan a en effet martelé son désir de voir la Turquie adopter un régime réellement présidentiel, à l'américaine. Presque tous les partis en lice ont en fait promis une nouvelle constitution à l'issue des élections. 330 voix sont nécessaires pour soumettre une nouvelle constitution au référendum ; l'objectif de l'AKP est de dépasser la barre des 367 députés, pour disposer d'une majorité des deux tiers qui lui permettrait de faire passer son projet constitutionnel sans avoir à composer avec les autres partis. Il faudrait pour cela que le MHP, comme en 2002, ne passe pas le barrage des 10%. Ce scénario reste pour l'instant improbable : selon l'Institut de sondages « A&G », le MHP ferait entre 10 et 15% des voix.

(1) Les autres scrutins sont les élections municipales qui ont lieu tous les cinq ans et les référendums.

(2) Dans le cadre des réformes liées à la candidature turque à l'Union européenne, le poste de Secrétaire général du MGK a été confié à un civil et les décisions du MGK ont perdu leur caractère obligatoire.

(3) Ce système avait été introduit par la Constitution de 1961, mais il avait été supprimé en 1965, puis ré-introduit en 1968. Avant 1961 il s'agissait d'un scrutin majoritaire de liste à un tour, pour chaque province. La liste arrivant en tête obtenait l'ensemble des sièges dévolus à la Province. Voir W. Hale, « The Role of the Electoral System in Turkish Politics », *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 11, No. 3, mai 1980, pp. 401-417.

(4) Les méthodes de la moyenne la plus élevée prennent le nombre total de voix d'un parti et le divisent par une série fixe de nombres ; le parti obtenant le chiffre le plus élevé à chaque fois reçoit un siège. Avec la méthode d'Hondt, le nombre total de voix de chaque parti est divisé par 1, 2, 3, 4, 5, 6, etc.

(5) Des seuils de 5% existent pour les élections dans les communautés autonomes de Madrid et de Valence ou dans certains Länder allemands.

(6) S. Cağaptay, « Turkey's threshold », *Hürriyet Daily News*, 8 mai 2011

(7) Selon l'article 76 de la Constitution, toute personne ayant été condamnée pour avoir commis ou encouragé des actes de terrorisme est déclarée inéligible. Mais le YSK a omis de prendre en compte certaines des dispositions du nouveau code pénal appliqué depuis 2005. Ce dernier prévoit que les droits politiques des justiciables ayant été condamnés

dans le passé sont automatiquement restaurés. Plus aucune cour ne délivre donc de document prouvant qu'un individu a recouvré ses droits politiques. Le YSK exigeait donc de certains candidats qu'ils fournissent des documents qui n'existent plus.

(8) Ergenekon est le nom d'une présumée organisation terroriste, dont le but serait de perturber l'ordre public afin de préparer le terrain à un coup d'État militaire qui renverserait le gouvernement AKP en place. Près de 500 personnes ont été arrêtés ou détenues depuis le début des investigations en juin 2007, principalement des militaires mais aussi des hommes politiques, journalistes, universitaires... Voir N.Bolat, « L'Affaire Ergenekon: quels enjeux pour la démocratie turque? », *Politique étrangère*, Vol. 75, n° 1 (printemps 2010), pp. 41-53

(9) Balyoz est le nom de code d'un plan qui aurait été fomenté en 2003 par trois généraux trucs, Çetin Doğan, İbrahim Fırtına et Ergin Saygun. L'opération présumée visait à renverser le gouvernement après avoir provoqué un certain nombre d'attentats à Istanbul et des incidents armés avec la Grèce. Une partie de l'Etat-major de l'époque, de nombreux responsables militaires et des journalistes ont été arrêtés dans cette affaire.

(10) Parmi les députés pro-kurdes cités comme suspects dans le procès du KCK, on retrouve Hatip Dicle à Diyarbakır, Faysal Sarıyıldız à Şırnak, İbrahim Ayhan à Şanlıurfa, Kemal Aktaş à Van, Selma İrmak à Şırnak et Gülseren Yıldırım à Mardin.

(11) Selon le texte originel de la Constitution française de 1958, le président devait être élu par un collège électoral de 80 000 grands électeurs (parlementaires, conseillers généraux, élus municipaux). En 1962, le principe de l'élection au suffrage universel direct du président de la République est adopté par référendum, ce qui aboutit à modifier profondément l'équilibre institutionnel de la Vème République, en renforçant la prééminence du chef de l'Etat.

(12) I. Güngör, « Legal experts split on Turkish president's term », *Hürriyet Daily News*, 22 août 2010

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au cœur même du débat européen.

ISBN : 978-2-86592-876-7

© Ifri – 2011 – Tous droits réservés

Site Internet : ifri.org

