

## Tülay Tuğcu



### Présidente de la Cour constitutionnelle de Turquie

Monsieur le Président, estimés collègues, Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi un grand honneur d'être invitée à prendre la parole devant une assemblée aussi distinguée, et je tiens à adresser des remerciements sincères au président Wildhaber, qui m'a conviée à me joindre à vous en ce jour de cérémonie d'ouverture de l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme.

Avant que je n'en vienne aux observations que je souhaite formuler au sujet de la place que la Convention européenne des droits de l'homme occupe dans l'ordre juridique turc en général, et dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle turque en particulier, permettez-moi de vous présenter brièvement la Cour que j'ai l'honneur de présider.

Instituée par la Constitution de 1961, la Cour constitutionnelle turque – l'une des premières représentantes du modèle européen de juridiction constitutionnelle – a commencé ses travaux le 25 avril 1962. Son organisation et ses fonctions, définies par la Constitution de 1961, ont pour l'essentiel été maintenues par la Constitution de 1982.

La Cour comprend onze magistrats titulaires et quatre suppléants. Diverses institutions interviennent dans le processus de désignation des juges constitutionnels, dont la nomination relève de la compétence exclusive du président de la République. La formation plénière de notre Cour, qui réunit l'ensemble des juges titulaires et siège à huis clos, rend ses décisions à la majorité absolue, sauf en matière de dissolution de partis politiques, où la majorité des trois cinquièmes est requise.

Notre Cour a pour mission principale de contrôler, tant abstraitement que concrètement, la conformité à la Constitution des lois, des décrets à valeur législative et du règlement intérieur de la Grande Assemblée nationale turque. Siégeant en qualité de Haute Cour, elle est chargée de juger des personnalités telles que le président de la République, les membres du Conseil des ministres et ceux des juridictions de dernière instance pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Elle a en outre à connaître de la dissolution et du contrôle financier des partis politiques, ainsi que des recours exercés contre les décisions prononçant la levée de l'immunité parlementaire ou la déchéance du mandat de député.

Le droit d'introduire un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle est ouvert aux groupes parlementaires du parti dirigeant, à ceux du principal parti de l'opposition ainsi qu'à un cinquième au moins des membres de la Grande Assemblée nationale turque.

Les tribunaux peuvent en toutes circonstances déclencher le contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité de normes juridiques. Les actions en dissolution de partis politiques sont examinées sur réquisition du procureur général de la République. Bien que les droits

garantis par les traités relatifs aux droits de l'homme soient considérés comme ayant rang quasiconstitutionnel, les particuliers ne peuvent exercer un recours direct devant la Cour constitutionnelle pour se plaindre de manquements aux droits en question.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, depuis 2000, le nombre d'affaires portées devant la Cour constitutionnelle turque a triplé. Ce phénomène trouve son origine dans certains amendements constitutionnels et dans les réformes législatives de grande ampleur, largement inspirées par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, qui ont été entreprises pour aligner le droit turc sur cet acquis. L'accroissement considérable du nombre de dossiers dont notre Cour est saisie depuis ces dernières années, qui résulte des évolutions de l'ordre juridique turc, exerce de très lourdes contraintes sur notre productivité. De surcroît, des accusations portées contre d'anciens ministres ont conduit notre juridiction à commencer à exercer ses fonctions de Haute Cour en 2004. A l'heure actuelle, nous examinons les cas de sept ministres et d'un ancien premier ministre soupçonnés d'avoir commis des infractions dans le cadre de leurs fonctions.

L'augmentation continue de la charge de travail et du volume de l'arriéré impose à brève échéance une profonde révision du fonctionnement de notre Cour, et peut-être même une réforme du système constitutionnel. Nous avons formulé des propositions destinées à remédier à ce problème dans un projet d'amendement à la Constitution portant sur la réorganisation de notre juridiction et de la procédure suivie devant elle. Nous suggérons d'augmenter le nombre des membres de la Cour, de supprimer la distinction entre les juges titulaires et les suppléants ainsi que de diviser la Cour en deux chambres, tout en réservant certaines attributions à l'assemblée plénière, ce qui permettrait de gérer efficacement notre activité croissante. Par ailleurs, le projet d'amendement que nous avons établi préconise la création d'un mécanisme de recours constitutionnel ouvert aux particuliers pour la défense de leurs droits civils et politiques, qui devrait conduire à une diminution du nombre de requêtes introduites contre la Turquie devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Je considère que les réflexions que nous menons sur les méthodes que nous devons adopter pour simplifier notre système de contrôle et faire face à l'augmentation rapide des affaires tireraient profit des dispositifs que la Cour de Strasbourg a mis en place pour garantir la cohérence de la jurisprudence de ses quatre chambres autonomes, filtrer les requêtes mal fondées et traiter les affaires répétitives.

J'espère que le projet d'amendement que j'ai évoqué entrera bientôt en vigueur.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, permettez-moi de formuler une observation d'ordre général sur les traités relatifs aux droits de l'homme en Turquie.

La Turquie a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme et le premier Protocole additionnel six mois après l'entrée en vigueur de celle-ci. A l'époque, cette ratification n'a guère suscité d'intérêt dans l'opinion publique turque et la presse n'en a pas fait état. Ce n'est que lorsque la compétence de la Commission européenne des droits de l'homme a été reconnue, après 1987, que la Convention a trouvé un écho parmi les médias. Une fois que la reconnaissance de la juridiction de la Cour de Strasbourg a été acquise, la Convention s'est rapidement imposée comme une composante essentielle de la vie sociale et politique en Turquie.

Ces dernières années, l'ordre juridique turc a fait l'objet d'un examen approfondi destiné à renforcer la démocratie, consolider l'Etat de droit, garantir le respect des droits et libertés fondamentaux et réformer la législation turque en tenant dûment compte de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que de la jurisprudence de Strasbourg. A ce jour, neuf trains de réformes et deux séries d'amendements constitutionnels de grande ampleur ont été adoptés.

Grâce aux efforts considérables qu'elle déploie depuis quelques années<sup>1</sup>, la Turquie est désormais partie à l'ensemble des principaux traités élaborés par les Nations unies dans le domaine des droits de l'homme.

Poursuivant ce mouvement, elle vient de ratifier, il y a seulement trois semaines, le deuxième Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le premier Protocole à ce Pacte est en cours de ratification.

Les normes du Conseil de l'Europe, énoncées dans plus de 190 traités, constituent pour nous un cadre de référence. Ces dernières années, un certain nombre de conventions et de protocoles européens ont été ratifiés par la Turquie. A cet égard, je me bornerai à rappeler la ratification du Protocole n° 13 relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, intervenue il y a tout juste un mois.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, en ce qui concerne le statut des conventions internationales dans l'ordre juridique turc, le cinquième paragraphe de l'article 90 de la Constitution énonce que « *Les traités internationaux régulièrement entrés en vigueur ont force de loi. Ils ne peuvent faire l'objet d'un recours en inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle.* » Pendant près de quarante ans, le statut des traités internationaux, notamment celui de la Convention européenne des droits de l'homme, a fait l'objet d'une âpre controverse suscitée par l'ambiguïté de l'expression « *ont force de loi* ».

Cette expression a été comprise de trois manières différentes. La première interprétation, qui s'appuyait sur une lecture littérale du texte constitutionnel, considérait que celui-ci conférait explicitement aux traités la même valeur que la législation interne. Les partisans de cette thèse estimaient en effet que si les rédacteurs de la Constitution avaient voulu accorder aux traités une autorité supérieure à celle de la législation nationale, ils l'auraient fait dans des termes non équivoques, que l'on retrouve dans bon nombre de constitutions européennes.

D'autres jugeaient l'interprétation textuelle du dernier paragraphe de l'article 90 obscure et vide de sens. Se fondant sur le fait que la Constitution exclut les traités internationaux du contrôle de la Cour constitutionnelle, ils en concluaient que ceux-ci avaient une valeur supralégislative, que leurs dispositions devaient prévaloir sur celles du droit interne en cas de conflit et qu'il n'y avait dès lors aucune place pour le principe *lex posterior*. Pour eux, l'expression « *ont force de loi* » renvoyait à la doctrine du monisme.

1 Principaux traités portant sur les droits de l'homme ratifiés depuis 2003 : Pacte international relatif aux droits civils et politiques (23 septembre 2003) ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (23 septembre 2003) ; Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (18 mars 2004) ; Protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des Libertés fondamentales, concernant l'abolition de la peine de mort (18 septembre 2003) ; Convention pénale sur la corruption ; Convention civile sur la corruption ; Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (2 mars 2004) ; Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme (17 avril 2004) ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (8 juillet 2004) ; Protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des Libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances (13 décembre 2005) ; deuxième Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (27 décembre 2005). Traités relatifs aux droits de l'homme signés depuis 2003 : Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (3 février 2004) ; deuxième Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (6 avril 2004) ; Convention des Nations unies contre la corruption (10 décembre 2003) ; Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention (6 octobre 2004) ; Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne (6 octobre 2004) ; Charte sociale européenne (révisée) (6 octobre 2004).

Selon une troisième interprétation, basée sur une approche téléologique, les débats théoriques et doctrinaux sur la question de la signification des termes « ont force de loi » avaient un caractère largement formel et étaient souvent dépourvus de portée pratique. S'appuyant sur l'article 2 de la Constitution, selon lequel la République turque est « un Etat de droit (...) respectueux des droits de l'homme », ceux qui souscrivaient à cette thèse soutenaient que les traités relatifs aux droits et libertés fondamentaux devaient être distingués de ceux portant sur d'autres domaines et qu'il fallait leur reconnaître une autorité supérieure à celle des lois internes.

Une révision de la Constitution, intervenue en mai 2004<sup>2</sup>, a donné lieu à l'insertion, dans le dernier paragraphe de l'article 90 du texte constitutionnel, d'une nouvelle phrase ainsi libellée :

« En cas de conflit entre un traité international relatif aux droits et libertés fondamentaux régulièrement entré en vigueur et une loi nationale, dû à une contradiction des dispositions respectives de ces instruments portant sur le même objet, les normes du traité international prévaudront. »

Cette nouvelle disposition a mis fin à la controverse sur le statut des conventions relatives aux droits de l'homme. Les juridictions de droit commun sont désormais tenues de respecter les droits garantis par la Convention dans leurs décisions. Des arrêts récents de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat ont fait une application directe de la Convention européenne et d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>3</sup>.

Les tribunaux inférieurs ne peuvent laisser à la Cour constitutionnelle le soin de déclarer non conformes à la Constitution les lois qui leur semblent contrevenir à la Convention européenne, et les particuliers ne sont pas tenus de saisir cette juridiction d'un recours en inconstitutionnalité préalablement à l'introduction d'une requête devant la Cour de Strasbourg. En effet, la Constitution ne donne pas à la Cour constitutionnelle le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois internes au regard de la Convention européenne. En cas de conflit entre la législation nationale et la Convention, la Cour constitutionnelle peut inviter le tribunal saisi à appliquer directement les dispositions de la Convention, au nom du principe de la primauté des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Il convient de signaler que l'influence de la jurisprudence de Strasbourg sur le système judiciaire turc va probablement s'accroître dans les années à venir. Il est en effet excessivement difficile pour les juridictions internes de se prononcer, dans les affaires dont elles sont saisies, sur le point de savoir si les dispositions de la Convention, formulées en termes généraux et abstraits, entrent en conflit avec la législation nationale. Plus précisément, les juges turcs ne pourront presque jamais appliquer l'article 90 révisé sans se référer à la jurisprudence des organes de Strasbourg.

Il me reste un point à aborder au sujet des rapports entre la Cour constitutionnelle turque et la Convention européenne. En août 2002<sup>4</sup> et janvier 2003<sup>5</sup> le Parlement turc a adopté une série de réformes reconnaissant les arrêts par lesquels la Cour de Strasbourg conclut à une violation de la Convention comme une nouvelle cause de révision des

2 Loi n° 5170, Journal officiel n° 25469, 22 mai 2004.

3 Voir, entre autres, l'arrêt de la chambre civile plénière de la Cour de cassation du 25 mai 2005 (E:2005/9-320, K:2005/355) ; l'arrêt de la neuvième chambre criminelle de la Cour de cassation du 13 juillet 2004 (E:2004/3780, K:2004/3879) ; l'arrêt de la chambre criminelle plénière de la Cour de cassation du 24 mai 2005 (E:2005/7-24, K:2005/56) ; l'arrêt de la treizième chambre du Conseil d'Etat du 8 février 2005 (E:2005/588, K:2005/692) ; l'arrêt de la cinquième chambre du Conseil d'Etat du 29 septembre 2004 (E:2004/291, K:2004/3370).

4 Loi n° 4771, Journal officiel n° 24841, 9 août 2002.

5 Loi n° 4793, Journal officiel n° 25014, 4 février 2003.

procès, tant en matière civile qu'en matière pénale. Une modification législative<sup>6</sup> a intégré les jugements définitifs rendus par les juridictions administratives dans la catégorie des décisions susceptibles de révision. Les procédures de révision qui ont eu lieu jusqu'ici ont abouti à l'acquiescement de plusieurs personnes.

Un certain nombre d'affaires concernant la dissolution de partis politiques et de procès d'hommes d'Etat de premier plan – auxquels la Cour constitutionnelle applique les règles de procédure pénale en vigueur devant les juridictions ordinaires – ont fait l'objet de recours en révision. Pour se prononcer sur ces recours, la Cour constitutionnelle pourrait être amenée à réexaminer l'application des dispositions de la Convention et l'interprétation qu'en donne la Cour de Strasbourg. Les affaires en question étant toujours pendantes, je m'en tiendrai là.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, permettez-moi de vous exposer brièvement les incidences de la Convention européenne et de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg sur les décisions de notre Cour.

En application de la Constitution turque, qui énonce que l'Etat reconnaît et garantit les droits fondamentaux conformément aux dispositions constitutionnelles, la Cour constitutionnelle a le devoir primordial de protéger les droits de l'homme à la lumière du texte constitutionnel.

Notre Cour se réfère néanmoins, de diverses manières, à la Convention et à la jurisprudence de Strasbourg. Dans certaines de ses décisions, elle a évoqué les motifs qui l'ont conduite à s'appuyer sur la Convention tandis que, dans d'autres arrêts, elle en a cité de brefs extraits. Lorsque la Convention est la *ratio legis* de dispositions constitutionnelles, notre Cour renvoie aux travaux préparatoires de la Constitution. Lorsque les conclusions auxquelles elle parvient peuvent trouver une explication ou un appui dans la Convention, elle n'hésite pas à en tirer parti pour renforcer ses arguments. Il lui arrive parfois d'utiliser les dispositions de la Convention pour interpréter un principe constitutionnel.

Depuis qu'elle a été instituée<sup>7</sup>, la Cour constitutionnelle s'est référée soixante et une fois à des traités internationaux, mentionnant la Convention européenne à trente-sept reprises, principalement en matière d'égalité des sexes, de droit au procès équitable, de droit de propriété et de dissolution de partis politiques. Si notre Cour n'est pas formellement liée par les décisions prises à Strasbourg, car ni la Constitution ni la règle de l'incorporation ne créent une telle obligation dans le chef de la Cour, elle leur reconnaît une *valeur interprétative*<sup>8</sup>.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, nous sommes convaincus que l'harmonisation de la jurisprudence des cours constitutionnelles européennes et la collaboration des tribunaux internes avec les juridictions régionales conduiront à de grands progrès dans la mise en œuvre des droits et libertés fondamentaux. Nous sommes aussi conscients du fait que l'efficacité du système de la Convention européenne dépend de la volonté des États membres d'exécuter les arrêts de la Cour de Strasbourg. Même si nous ne

6 Loi n° 4928, Journal officiel n° 25173, 19 juillet 2003.

7 La Cour constitutionnelle s'est référée à la CEDH pour la première fois dix mois après sa création (19 février 1963, K. 1963/34). La même année, elle a mentionné la CEDH dans trois de ses décisions.

8 Jusqu'ici, notre Cour a cité à quatre reprises des décisions de la Cour de Strasbourg. Elle s'est par exemple référée, en 1999, à l'arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* (23 septembre 1982, série A n° 52) dans une affaire où était en jeu un règlement relatif à la saisie de biens immobiliers. En 2003, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle une expropriation de fait en renvoyant à trois arrêts de la Cour de Strasbourg, à savoir *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (24 juin 1993, série A n° 260-B), *Carbonara et Ventura c. Italie* (n° 24638/94, CEDH 2000-VI), et *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie* (n° 1524/96, CEDH 2000-VI).

sommes pas liés par les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, notre Cour et les autres juridictions turques déploient des efforts sincères pour suivre la jurisprudence de Strasbourg. A mesure que le poids de la Convention s'accroît dans l'ordre juridique turc, la confiance réciproque entre la Cour de Strasbourg et les juridictions turques prend une dimension de plus en plus importante.

Je conclurai mon exposé en soulignant que notre Cour, déterminée à rester à l'avant-garde de la lutte pour la défense de la dignité humaine et des droits individuels, continuera à œuvrer pour assurer aux droits de l'homme une pleine et entière reconnaissance en Turquie et en Europe.

J'espère que le Protocole n° 14 entrera en vigueur dans les meilleurs délais.

Je souhaite à la Cour de Strasbourg une année judiciaire très féconde.