

États autoritaires et façade démocratique

par Neslihan Cetin

La sauvegarde des apparences démocratiques constitue la pierre angulaire des régimes dits illibéraux. C'est pourquoi il faut prendre garde à ne pas confondre ces deux types d'États, malgré les critiques que l'on peut adresser à nos démocraties.

Il est volontiers admis que ces dernières années témoignent de l'émergence de régimes qui se veulent démocratiques, mais n'en ont que l'apparence. En effet, de nombreuses recherches ont produit une variété d'étiquettes pour des cas mixtes, incluant, entre autres, « régime hybride », « semi-démocratie », « démocratie électorale », « pseudo-démocratie », « démocratie illibérale », « démocrature », « constitutionnalisme illibéral », « constitutionnalisme autoritaire », « constitutionnalisme abusif » ou encore « autoritarisme électoral »¹. Quoi qu'il en soit, indépendamment du nom qu'on leur donne, ces régimes, qui étaient conçus à l'origine comme des démocraties, ont subi des transformations et partagent désormais des traits communs. Ils se trouvent entre la démocratie et la dictature tout en possédant les caractéristiques des deux. Quant au niveau de protection des libertés dans ces régimes, il va toujours de pair avec celui du respect des principes démocratiques, autrement dit, « l'érosion des libertés entraîne nécessairement une érosion démocratique tandis que,

¹ Steven Levitsky, Lucan A. Way, « Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism », *Journal of democracy*, vol. 13, n° 2, 2002, p. 51-65, p. 51.

d'autre part, une érosion démocratique n'est possible qu'au moyen d'une érosion des libertés politiques »².

La France bascule-t-elle ?

Ces derniers mois, dans le contexte d'une réforme des retraites marqué par les manifestations et leur interdiction, leur surveillance généralisée, les violences policières, les décisions controversées du Conseil constitutionnel et plus récemment l'attaque contre la Ligue des droits de l'homme, des inquiétudes concernant le respect des libertés d'expression, de manifestation, d'association et des débats houleux sur la question de savoir si la France bascule dans la catégorie des démocraties illibérales ont refait surface. Pour certains, la « crise démocratique » sonne l'alarme d'une dérive autoritaire alors que pour d'autres de telles comparaisons sont dangereuses. Le danger n'est cependant peut-être pas là où certains le voient et la distinction entre deux formes de démocratie mérite d'être nuancée. La question demeure de savoir si la France peut être comparée à des pays qui rentrent déjà dans les catégories des « démocraties défectueuses » où les libertés sont largement remises en cause, voire complètement méconnues. Aussi semble-t-il nécessaire de saisir le mode de fonctionnement très particulier de ces démocraties que l'on appelle désormais illibérales (adjectif que l'on retient ici par pure commodité de langage).

Dans ces régimes qui instrumentalisent la démocratie, cette dernière est réduite au jour des élections. Par conséquent, la société cesse d'avoir un impact significatif sur le fonctionnement et la conduite de l'État³. Autrement dit, il n'y a pas de véritables plateformes libérales qui pourraient renforcer le respect des institutions et ancrer une culture civique qui irait au-delà du moment symbolique du vote. Ainsi, les élections occupent une place primordiale pour asseoir la légitimité des gouvernants et les dirigeants autocrates arrivent au pouvoir conformément aux règles démocratiques. Il n'en reste pas moins que, dès qu'ils accèdent à cette fonction, leur premier objectif est de neutraliser la séparation des pouvoirs et de gouverner en dehors du cadre des mécanismes de contrôle qui pèsent sur l'exercice de leur pouvoir. Par ailleurs, bien que les élections continuent d'être organisées, les forces de l'opposition sont confrontées à

² Pierre-Alain Collot, « Constitutionnalisme abusif et régimes hybrides », in Pierre-Alain Collot (dir.), *Constitutionnalisme abusif en Europe*, Mare Martin, 2022, p. 43.

³ Mehran Kamrava, *Understanding comparative politics: a framework for analysis*, Routledge, 2012, p. 93.

de graves obstacles lorsqu'elles cherchent à remporter les élections⁴. Dans une démocratie libérale, la compétition politique et la représentation par des élus sont encouragées, tandis que dans une démocratie illibérale ces procédés sont écartés au profit d'une revendication exclusive de la représentation et du droit de parler au nom du peuple. Une forme de concurrence se fait jour où, à côté des lois que les parlements continuent d'adopter, de plus en plus de normes émanent d'actes pris par le seul pouvoir exécutif lui-même incarné par une seule personne. Autant de normes qui entrent en concurrence voire neutralisent lesdites lois⁵. Enfin, un autre trait caractéristique bien connu de ces régimes réside dans le mode de gouvernement autoritaire qui est organisé autour du culte de l'homme fort, viril, efficace et intransigeant, mais également proche du peuple et loin de l'élite intellectuelle ou artistique. On pense évidemment à Recep Tayyip Erdoğan qui a transformé la Turquie en « démocratie islamique »⁶ et s'affiche en représentant de la nation tant historique que contemporaine. À la lumière de ces observations, les juristes considèrent que rentrent dans cette description les États comme la Turquie, la Hongrie, la Pologne, la Russie ou encore Israël.

Régimes illibéraux et régimes autoritaires

La question s'impose : quelle est la différence entre les démocraties illibérales – un phénomène difficile à cerner – et les régimes purement autoritaires ? Autrement dit, pourquoi s'efforce-t-on de créer une nouvelle catégorie pour ces régimes au lieu de les étiqueter directement et simplement d'autoritarisme. C'est que, comme le dit fort bien Mark Tushnet, les démocraties illibérales cherchent à justifier leur action par des normes et des procédures légales tandis que le pur autoritarisme se dispense de telles justifications ou les réduit à la seule volonté de l'État ou de son chef⁷. Ainsi la sauvegarde des apparences constitue la pierre angulaire des démocraties illibérales. Cet aspect a été d'ailleurs souligné à maintes reprises par d'éminents juristes. Günter Frankenberg a recours aux notions de « magie » et de « déception » en vue d'identifier l'instrumentalisation du constitutionnalisme démocratique et libéral entre les mains des autocrates et de créer une aura de magie qui s'avère finalement n'être qu'une

⁴ David Landau, « Abusive constitutionalism » *UCDL Review*, vol. 47, 2013, p. 195.

⁵ Mark Tushnet, « Authoritarian Constitutionalism », *Cornell Law Review*, vol. 100, n° 2, 2015, p. 448.

⁶ Hamit Bozarslan, *Histoire de la Turquie : de l'Empire ottoman à nos jours*, Tallandier, 2021, p. 71.

⁷ Mark Tushnet, « Authoritarian Constitutionalism », *Cornell Law Review*, vol. 100, n° 2, 2015, p. 452.

illusion⁸. András Sajó évoque la « théorie de la tricherie »⁹ qui implique l'effort des dirigeants de dissimuler la vérité en vue de tromper. Ce qui peut sembler banal est en réalité capital : les dirigeants autocrates d'aujourd'hui n'assument pas la violation des droits et libertés ainsi que les pratiques autoritaires dans leurs pays, mais ne cessent de faire des rapprochements avec les démocraties libérales dans une logique comparatiste permanente.

Mieux encore, une des tactiques souvent utilisées par des autocrates pour justifier des mesures liberticides consiste à présenter des exemples des démocraties constitutionnelles qui auraient fait la « même chose », i.e., adopter les mêmes mesures, sans être étiquetées comme État démocratique dévoyé¹⁰. Certes, ce discours trompeur est indispensable pour ne pas donner, aux yeux de l'opinion publique, l'impression de basculer dans un autoritarisme pur. Il est admis qu'il s'agit là d'un « effet trompeur » ou si on reprend la notion originelle en anglais employée par Mark Tushnet et Bojan Bugarič un « *misleading effect* » qu'on peut définir comme le fait d'empêcher les citoyens de voir comment tous les changements peuvent interagir les uns avec les autres et les conséquences qu'ils peuvent entraîner¹¹.

Les illustrations en sont multiples. Il suffit d'analyser le discours entretenu par le gouvernement turc pour constater les références à la France en vue de justifier les changements constitutionnels majeurs où la séparation des pouvoirs est supprimée ou encore défendre les législations qui sapent les libertés fondamentales. Effectivement, ce rapprochement discursif « pseudo-comparatiste » qualifié par certains de « comparatisme abusif »¹² a le mérite de rendre les changements plus acceptables dans la société bien qu'il repose sur des arguments infondés. Quelques exemples concrets nécessitent une attention particulière.

⁸ Günter Frankenberg, *Comparative Constitutional Studies: Between Magic and Deceit*, Cheltenham, Edward Elgar, 2018.

⁹ András Sajó, *Ruling by Cheating: Governance in Illiberal Democracy*, Cambridge University Press, 2021, p. 5.

¹⁰ Kim Lane Scheppele, « Autocratic legalism », *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, n° 2, 2018, p. 545-584.

¹¹ Mark Tushnet, Bojan Bugarič, « Populism and constitutionalism: An essay on definitions and their implications », *Cardozo L. Review*, vol. 42, 2020, p. 2372.

¹² Cem Tecimer, « Abusive comparativism: "Pseudo-comparativist" political discourse as a means to legitimizing constitutional change in Turkey », *VerfBlog*, 25/05/2017.

Le modèle français

En 2017 une révision constitutionnelle de grande ampleur a été entamée en Turquie en vue d'abandonner le régime parlementaire et d'instaurer un « régime présidentiel à la turque » qui ne comporte, en réalité, aucune ressemblance ni avec le régime présidentiel ni avec le régime parlementaire tels qu'ils sont habituellement décrits (et peu importe ici la validité de cette distinction), mais qui est bien plutôt un régime de « neverland »¹³ et n'existe effectivement nulle part ailleurs. Si on fait un très bref résumé de la longue liste des changements apportés, il faut noter que le Président se dote des attributions qu'on peut qualifier pour le moins de remarquables, en devenant le seul titulaire du pouvoir exécutif et en posant les fondations d'un « système présidentiel autoritaire »¹⁴. Il dispose du pouvoir de nomination des ministres et des hauts fonctionnaires sans approbation du parlement en l'absence du Premier ministre et du Conseil des ministres qui sont désormais supprimés. Il peut édicter des décrets présidentiels qui ne sont plus soumis qu'au seul contrôle *a posteriori* de la Cour constitutionnelle à l'exclusion de toute autre juridiction. Il dispose du droit de dissolution alors qu'en contrepartie, il n'existe pas de gouvernement responsable devant le parlement. De plus, la destitution du Président est soumise à des conditions si contraignantes que sa pratique est rendue impossible...

Or, il faut y insister, l'argument pour justifier ces changements qui ont institué le pouvoir d'un seul homme fut systématiquement un rapprochement du rôle du Président turc avec des Présidents « forts » comme en France et aux États-Unis¹⁵. L'étude du rôle du Président français tel qu'il est prévu dans la Constitution de la Ve République dépasse le cadre de ce texte. Quand bien même l'évolution critiquée du régime vers une « présidentialisation », un « régime hyper-présidentiel » avec un « Président jupitérien » ne ferait pas de doute, on est très loin de la configuration autoritaire de la révision constitutionnelle turque laquelle instaure un « présidentialisme absolu »¹⁶ avec un Président – le chef de l'État – qui est en même temps le chef de l'exécutif, le chef de la majorité parlementaire, mais aussi le dirigeant

¹³ Kemal Gözler, « *Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?* », 27/02/2017.

¹⁴ Éric M. Ngango Youmbi, « L'amendement constitutionnel du 21 janvier 2017 en République de Turquie : vers un reflux démocratique ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 118, n° 2, 2019, p. 475-501, p. 500.

¹⁵ « The vote that will determine the fate of Turkey's democracy », *The Economist*, 15/04/2017, [The vote that will determine the fate of Turkey's democracy | The Economist](#).

¹⁶ Alain Bockel, « La réforme constitutionnelle en Turquie : la démocratie à la dérive », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 119, n° 3, 2019, p. 664.

de son parti, l'AKP. Ibrahim Kaboglu a créé l'expression de « Cumul des Fonctions du Chef d'État et de l'Exécutif par le biais de Présidence du Parti » (CFCEEPP) en vue d'exposer cet état de cumul inédit des fonctions¹⁷. Cela en dit long sur les arguments des constitutionnalistes qui considèrent la révision de 2017 comme inconstitutionnelle.

Les références au droit comparé, plus particulièrement aux pays européens dont la France ne se limitent pas aux changements constitutionnels, mais portent aussi sur des mesures liberticides. On peut prendre deux exemples frappants, à nouveau tirés de l'expérience turque : la loi criminalisant la désinformation – autrement dit la loi de « censure » qui prévoit une peine d'emprisonnement de un à trois ans pour la diffusion des informations contraires à la vérité est entrée en vigueur en octobre 2022. En vue de répondre aux critiques quant aux risques d'atteinte à la liberté d'expression par cette loi qui vise véritablement à éliminer les voix dissidentes, les autorités turques ont affirmé que les pays européens, en particulier l'Allemagne et la France, possédaient des législations semblables. Cet argument a notamment été démenti par la Commission de Venise laquelle a précisé que « les pays européens cités comme source d'inspiration pour la criminalisation des “informations fausses ou trompeuses” ont en réalité introduit des obligations pour les plateformes internet concernant le contenu illégal »¹⁸.

La même stratégie a été suivie concernant la loi qui érige en infraction pénale le délit d'offense au président de la République et qui prévoit une peine d'emprisonnement d'un à quatre ans. Cette loi, qui a été à l'origine de plus de dix mille condamnations pendant la présidence de Recep Tayyip Erdogan et qui continue à être appliquée avec la même persévérance malgré la décision de non-conformité de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sur le fondement de l'article 10 de la CEDH, a fait l'objet d'une légitimation par analogie avec les pays de l'Union européenne, où des lois pénalisant l'insulte aux chefs de l'État existent. Pourtant, la Commission de Venise a souligné que « la tendance a nettement été à la non-application des dispositions pertinentes, voire à leur suppression totale »¹⁹. Nulle part en Europe elles ne sont appliquées avec la même rigueur qu'en Turquie, où de nombreuses personnes jugées courent un réel danger d'emprisonnement. On peut aussi s'arrêter sur le cas de la Hongrie où l'on a procédé au *gerrymandering* dans tout le pays avant les élections de 2014 et révisé toutes les règles électorales qui semblent à première vue imiter celles en

¹⁷ En turc : « Parti Başkanlığı Yoluyla Devlet Başkanlığı ve Yürütme » (PBYDBY). Ibrahim Kaboglu, « Geçiş dönemi nasıl tasarlanmalı? », *BirGün*, 14/10/2021.

¹⁸ Avis n° 1102 / 2022, 7 octobre 2022, § 31.

¹⁹ CDL-AD(2016)002, § 55.

vigueur dans les bonnes démocraties, en l'occurrence surtout aux États-Unis. Kim Lane Scheppele a démontré qu'aux États-Unis il y a des règles qui fixent certaines limites au *gerrymandering* accompagnées d'un contrôle judiciaire permettant de maîtriser les cas les plus flagrants, alors qu'en Hongrie cela a donné comme conséquence une majorité encore plus poussée au parlement en faveur du parti au pouvoir pour moins de voix obtenues au niveau national²⁰.

On pourrait encore multiplier les exemples. Quoi qu'il en soit, force est de constater que les références aux pays européens considérés comme démocratiques où les droits et libertés des citoyens sont garantis par des mécanismes effectifs constituent une arme importante pour les autocrates afin de mobiliser le soutien du peuple à leurs projets. Mais pourquoi parler de « tromperie », demandera-t-on ? En quoi les exemples sollicités par ces dirigeants sont-ils mal fondés et abusifs ? Formulé autrement, ne pourrait-on pas dire qu'en France ou dans d'autres pays européens les libertés sont parfois violées et les principes démocratiques méconnus ? Bien sûr que si. Prenons comme exemple la France. La période de l'état d'urgence n'a-t-elle pas donné lieu à des contestations liées à sa normalisation et aux violations systématiques des libertés ? Le maintien de l'ordre ne dépasse-t-il pas ses limites ? L'interdiction récente de l'« usage de dispositifs sonores portatifs » ne cache-t-elle pas une répression plus brutale ? Dans l'arène constitutionnelle, les constitutionnalistes n'ont-ils pas discuté pendant des semaines sur la présidentialisation excessive du régime ou l'effacement du parlement victime de l'accumulation des procédures de parlementarisme rationalisé ? Bien sûr que si. Cela suffit-il à affirmer que la France est devenue – en voie de devenir – une démocratie illibérale comme les cas de Turquie, de Hongrie, de Pologne ou encore de Russie ? Sans doute pas.

Les limites de la comparaison

Encore faut-il, en effet, accorder toute son importance au contexte dans lequel les changements sont réalisés. Wojciech Sadurski explique ainsi que certaines mesures peuvent se trouver dans des systèmes démocratiques qui ne sont nullement perçus comme une menace vers une éventuelle dérive vers l'autoritarisme²¹. En revanche, la

²⁰ Kim Lane Scheppele, « Autocratic legalism », *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, n° 2, 2018, p. 545-584, p. 567.

²¹ Wojciech Sadurski, « Constitutional democracy in the time of elected authoritarians », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 18, n° 2, 2020, p. 324-333, p. 327.

mesure en question ne produit pas le même effet dans des contextes différents : alors que, dans une démocratie saine, ses effets négatifs sont réduits, dans le cadre d'une démocratie illibérale les effets antidémocratiques de ces changements sont accentués. Selon lui, c'est exactement comme un virus qui ne produira pas une maladie majeure dans un corps globalement sain, mais qui peut être fatal à un organisme malade.

L'autre élément clé à prendre en compte est l'effet cumulatif des mesures. András Sajó explique très éloquemment que, si on les analyse d'une manière isolée, chacun des changements peut être justifié ou bien paraître sans danger pour la démocratie. Ce qui en revanche donne lieu à la régression ou à la dégradation des traits libéraux et démocratiques du régime c'est leur « effet cumulatif et interactif »²². Dans le même ordre d'idées, Yaniv Roznai évoque des proverbes tels que « la goutte qui a fait déborder le vase », « plusieurs mains allègent le travail » ou « une mort à petit feu »²³ qui sont parfaitement transposables au contexte constitutionnel et politique dans lequel on reconnaît que, sous certaines conditions, même de petites mesures peuvent provoquer de grands bouleversements. Par conséquent, les pires pratiques des démocraties libérales, une fois combinées, peuvent donner lieu à quelque chose d'illibéral, voire de « monstrueux »²⁴. Pensons à un autre cas de figure. Il a été constaté que presque toutes les pratiques constitutionnelles contestées que la Hongrie et la Pologne ont mises en œuvre ont été préfigurées, ou reprises, par un autre État membre de l'Union européenne. Mais c'est notamment l'effet cumulatif de toutes ces actions qui est l'essentiel et qui rend ces deux pays qualitativement différents. C'est aussi pourquoi l'activation de la procédure de l'article 7 du TUE a été jugée nécessaire.

Dangers de la comparaison

Affirmer que la France bascule dans le camp illibéral entraîne une conséquence dangereuse et pourtant négligée. Cela ouvre la voie à ce que les États autoritaires justifient les mesures dans leurs pays en se fondant sur l'exemple français et cette fois-

²² András Sajó, *Ruling by Cheating: Governance in Illiberal Democracy*, Cambridge University Press, 2021, p. 154.

²³ Yaniv Roznai, « The Straw that Broke the Constitution's Back? Qualitative Quantity in Judicial Review of Constitutional Amendments », in Alejandro Linares Cantillo, Camilo Valdivieso-León, et Santiago García-Jaramillo (dir.), *Constitutionalism: Old Dilemmas, New Insights*, Oxford University Press, 2021, p. 2.

²⁴ Kim Lane Scheppele, « Autocratic legalism », *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, n° 2, 2018, p. 545-584, p. 567.

ci non sans raison. Les dirigeants autoritaires pourraient, sans difficulté, utiliser ces analogies pour dire qu'il n'y a aucune différence entre « eux » et les démocraties qui se disent encore libérales, mieux, ils pourront en toute mauvaise foi affirmer qu'ils ne font que suivre l'exemple des démocraties libérales ou, pire encore, expliquer que ces mêmes démocraties libérales suivent leur exemple. Le danger est bien réel car ranger la France dans le camp des « démocraties illibérales » au même titre que ces pays où la détérioration continue de l'État de droit s'avère de plus en plus irréversible conduit à sous-estimer, ou même normaliser, la menace grave à laquelle leurs citoyens font face.

Bien évidemment, cela ne veut aucunement dire qu'il ne faut pas signaler les violations des droits et libertés et les pratiques répressives qui se multiplient en France ou ailleurs. Cela étant dit, il ne faudrait pas non plus, dans l'intention d'attirer l'attention sur la gravité de la situation, transformer et assouplir le sens des concepts tels que « démocratie illibérale » ou « despotisme » voire « dictature » ou encore « démocrature » et ainsi offrir un argument aux dirigeants autoritaires qui cherchent sans cesse à s'intégrer aux yeux de l'opinion publique dans la même catégorie que des pays démocratiques. Qualifier la France de « démocratie illibérale » méconnaît qu'il y a pire et crée un risque de confusion (voire de confusionnisme). En France il est indispensable de prendre conscience des critiques, des régressions des droits et libertés, réparer les erreurs et certainement prendre les mesures adéquates dans le cadre du jeu démocratique car, fort heureusement, il existe des règles et des mécanismes nécessaires à ces fins. En Turquie, en Hongrie ou en Pologne le débat porte déjà sur les éventuelles possibilités d'une restauration de l'État de droit²⁵, déjà très compliquée, et les craintes se focalisent sur la question de savoir si l'érosion de la démocratie libérale est arrivée à un point irréparable. En France on n'est en pas encore là...

Publié dans laviedesidees.fr, le 30 mai 2023

²⁵ Rosalind Dixon et David Landau, « *Toward Restorative Constitutionalism?* », *VerfBlog*, 210/12/2021, <https://verfassungsblog.de/toward-restorative-constitutionalism/>.