



UNIVERSITÉ PARIS 1  
**PANTHÉON SORBONNE**

---

**ÉCOLE DE DROIT  
DE LA SORBONNE**

**Le Président de la République dans les  
systèmes politiques turc et français**

Rédigé par

**Atagün Mert KEJANLIOĞLU**

Sous la direction de Madame la Professeure

**Marie-Anne COHENDET**

Mémoire de recherche réalisé dans le cadre du Master 2 Droit public fondamental

2015- 2016

## Remerciements

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance à Madame la Professeure Marie-Anne Cohendet, dont la disponibilité, les remarques et les conseils m'ont accompagné dans le cadre de la rédaction de ce mémoire. C'est grâce à son soutien que ce mémoire a pu être écrit.

Que Monsieur le Professeur Georges Bergounous trouve ici l'expression de ma très sincère gratitude pour siéger dans le jury.

Je tiens à remercier les professeurs Havva Karagöz, Emine Karacaoğlu, Demirhan Burak Çelik et Şule Özsoy Boyunsuz de leur soutien et de leur conseil. Je souhaite remercier également le professeur Mustafa Erdoğan et Madame Lucie Sponchiado d'avoir partagé leurs thèses avec moi.

Je voudrais adresser mes mercis les plus chaleureux à tous mes amis qui ont été avec moi quand j'avais besoin d'eux et à toute la promotion 2015-2016 du Master 2 Droit Public Fondamental. Je souhaite particulièrement remercier Burcu Alkış, Louise Fort, Inès Lamouri, Seda Palanduz, Bengü Sülüsoğlu et Zeynep Aylin Özyurt pour leur contribution à la rédaction de ce mémoire.

Et, le plus grand merci à ma famille. Ils sont toujours près de moi, même lorsque je suis loin d'eux.

## Abréviations

|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>AJDA</b>         | Actualité Juridique. Droit Administratif                              |
| <b>AKP</b>          | Adalet ve Kalkınma Partisi (Le Parti de Justice et de Développement)  |
| <b>ANAP</b>         | Anavatan Partisi (Le Parti de la Mère Patrie)                         |
| <b>AYM</b>          | Anayasa Mahkemesi (Cour Constitutionnelle)                            |
| <b>CE</b>           | Conseil d'État  |
| <b>Cf.</b>          | <i>Confero</i> , Comparer   |
| <b>CHP</b>          | Cumhuriyet Halk Partisi (Le Parti Républicain du Peuple)              |
| <b>coll.</b>        | Collection  |
| <b>Cons. const.</b> | Conseil Constitutionnel   |
| <b>dact.</b>        | Dactylographié(e)   |
| <b>déc.</b>         | Décision  |
| <b>Dir.</b>         | Sous la direction de  |
| <b>DYP</b>          | Doğru Yol Partisi (Le Parti de la voie juste)                         |
| <b>EDH</b>          | Européenne des Droits de l'Homme (Cour)                               |
| <b>HDP</b>          | Halkların Demokratik Partisi (Le Parti démocratique des peuples)      |
| <b>HP</b>           | Halkçı Parti (Le Parti populaire)                                     |
| <b>JO</b>           | Journal officiel  |
| <b>Ibid.</b>        | <i>Ibidem</i> , dans l'ouvrage cité précédemment                      |
| <b>MDP</b>          | Milliyetçi Demokrasi Partisi (Le Parti de la démocratie nationaliste) |
| <b>MHP</b>          | Milliyetçi Hareket Partisi (Le parti du mouvement nationaliste)       |
| <b>op. cit.</b>     | <i>opus citatum</i> , ouvrage cité                                    |
| <b>p.</b>           | page  |
| <b>pp.</b>          | Pages   |
| <b>PS</b>           | Parti Socialiste  |
| <b>PUF</b>          | Presses Universitaire Français  |
| <b>Rec.</b>         | Recueil Lebon   |
| <b>Req.</b>         | Requête   |
| <b>s.</b>           | suivant   |
| <b>spéc.</b>        | Spécialement  |
| <b>UMP</b>          | Union pour un mouvement populaire                                     |
| <b>vol.</b>         | Volume  |

*« Celui-là sera ta personnification,  
et il sera le chef, le modérateur,  
le régulateur de tes institutions républicaines »*

*Alphonse de Lamartine  
(Assemblée Nationale Constituante  
Séance du 6 octobre 1848)*

## **SOMMAIRE**

**Introduction**

**TITRE PREMIER. LES PRÉSIDENTS ATYPIQUES DES RÉGIMES PARLEMENTAIRES**

CHAPITRE PREMIER. DES PRÉSIDENTS DOTÉS DES POUVOIRS IMPORTANTS

CHAPITRE SECOND. DES PRÉSIDENTS INTOUCHABLES

**TITRE SECOND. DES PRÉSIDENTS RENFORCÉS DES SYSTÈMES PRÉSIDENTIALISTES**

CHAPITRE PREMIER : L'ASSERVISSEMENT DU GOUVERNEMENT

CHAPITRE SECOND : LA CULPABILISATION DU PARLEMENTARISME

**Conclusion**

**Bibliographie**

**Table des matières**

## INTRODUCTION

« La Constitution étant ce qu'elle est et non ce que je souhaiterais qu'elle soit, j'estime en conscience que le fait de ne pas utiliser l'article 89 n'est pas conforme à la Constitution. » affirma Marcel Waline, professeur de droit public et le membre du comité consultatif constitutionnel en 1958, lors d'une séance de délibération qui fût tenue au sein du Conseil Constitutionnel le 2 octobre 1962. Le sujet était délicat : le référendum relatif à l'élection du Président au suffrage universel direct. Le Président de la République, Général de Gaulle, eût décidé de faire recours à l'article 11 de la Constitution sur la proposition du gouvernement pour réviser la Constitution au lieu de la procédure de révision prévue dans l'article 89. C'était l'un des sujets les plus délicats sur lequel le jeune Conseil Constitutionnel fût appelé à prononcer depuis sa formation. Le débat était vif. Quand Marcel Waline prit la parole et expliqua qu'il eût souhaité de donner au Président le pouvoir de faire recours directement au référendum pour une révision constitutionnelle mais cette solution n'eût pas été acceptée par le comité consultatif constitutionnel en 1958, il se sentait obligé de soutenir que la procédure choisie par le Président viola la Constitution. Pourtant, quelques minutes après, Edmond Michelet prit la parole et il s'exprima : « Je crois que le droit constitutionnel est un droit de circonstances ». L'ancien Président de la République et le membre naturel du Conseil, René Coty s'écria : « Non ! »<sup>1</sup>. La délibération continua, et le Conseil émit son avis officieux non-public sur le projet. Il se prononça en faveur de l'inconstitutionnalité de la procédure déclenchée par Général de Gaulle en vertu de l'article 11 de la Constitution, MM. Michelet, Chenot et Michard-Pellissier ayant voté contre cette motion<sup>2</sup>. Le débat ne s'arrêta pas. L'atmosphère était très tendue. L'Assemblée n'ayant pas accepté le détournement de la procédure prévue par l'article 89 renversa le gouvernement. La réponse du Président fût ferme : La dissolution de l'Assemblée Nationale. Néanmoins, le référendum fût organisé, le texte fût adopté et la Constitution fût révisée. Trois ans après le référendum, en 1965, Charles de Gaulle fût élu le Président de la République au deuxième tour avec 55% des suffrages exprimés. Mais, les pouvoirs du Président ne changèrent pas. Même

---

<sup>1</sup> B. MATHIEU, J.-P. MACHELON, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, D. ROUSSEAU, X. PHILIPPE, *Les grandes délibérations du Conseil Constitutionnel (1958-1986)*, Dalloz, coll. « Grands Textes », 2<sup>e</sup> édition, 2014, pp. 105.

<sup>2</sup> *Ibid*, pp. 109.

l'adoption du quinquennat en 2000 ne transforma aucun de ses pouvoirs. Jusqu'à la révision de 2008, il demeurait ce qu'il était en 1958 dans le texte constitutionnel. Pourtant en France, la fonction présidentielle continua à prendre ampleur sauf les périodes de cohabitation qui prouvent qu'en réalité le régime que la Constitution prévoit est un régime parlementaire même si le Président possède des pouvoirs considérables.

En Turquie, la Constitution de 1982 prévoyait aussi un Président de la République, élu par la Grande Assemblée Nationale de la Turquie dans sa version initiale. Doté des pouvoirs importants, il fût plus qu'un chef de l'État classique du régime parlementaire<sup>3</sup>, moins qu'un Président du régime présidentiel. Chaque élection du Président de la République devenait une source importante de controverse à l'Assemblée entre les partis politiques. En mai 2007, l'Assemblée ne put plus résoudre la crise, l'affaire monta à la Cour Constitutionnelle turque. Dans une décision très controversée, la Cour annula l'élection sur le fondement de défaut de quorum<sup>4</sup>. Les nouvelles élections législatives furent automatiquement déclenchées en vertu de l'article 102 de la Constitution. Le parti au pouvoir, AKP, répondit avec fermeté avant les élections. Une révision constitutionnelle fût adoptée à l'Assemblée : Le Président de la République serait désormais élu au suffrage universel direct. Le Président de la République de l'époque, Ahmet Necdet Sezer qui ne soutenait pas cette réforme, soumit la révision au référendum même si le référendum n'était pas obligatoire.<sup>5</sup> Avec cette manœuvre, il arriva à décaler l'entrée en vigueur de la

---

<sup>3</sup> S. YAZICI, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3<sup>e</sup> édition, 2013, pp. 139-140.

<sup>4</sup> AYM, E. 2007/51, K. 2007/56, 15.05.2007. L'article 101 de la Constitution turque prévoyait : « Le Président de la République est élu par le deux tiers des membres de la Grande Assemblée Nationale de la Turquie à bulletin secret » dans son premier alinéa. Le troisième alinéa du même article disposait que si aucun candidat n'arrive à recevoir le nombre de suffrage égal au deux tiers des membres de l'Assemblée aux deux premiers tours, le vote de la majorité des membres sera suffisant au troisième et quatrième tour. La Cour a décidé que le premier alinéa annonce strictement le quorum pour procéder à l'élection et le troisième alinéa dispose du nombre des suffrages nécessaires pour élire le Président de la République. La Cour d'abord s'est déclarée compétente car la Constitution ne citait pas la décision de l'élection du Président par les actes qu'elle peut examiner. Elle a catégorisé la décision du Président de l'Assemblée Nationale Bülent ARINÇ de procéder à l'élection comme un changement du règlement intérieur de l'Assemblée. Vu que les députés d'opposition avaient quitté la séance pour boycotter l'élection, la Cour a annulé l'élection qu'elle a catégorisée comme un changement *de facto* du règlement intérieur de l'Assemblée sur le fondement de défaut de quorum. Cette décision a attiré beaucoup de critiques en même temps que des soutiens.

<sup>5</sup> Pour une explication détaillée du pouvoir du Président de la République turc concernant la décision de recourir au référendum pour les révisions constitutionnelles v. infra p. 63 et s.

révision en obligeant l'Assemblée formée après les élections à élire le Président qui lui succéderait. Enfin, le référendum fût organisé, le texte fût adopté et la Constitution fût révisée. Cependant, il fallut attendre pendant sept ans pour l'élection d'un Président au suffrage universel direct. En août 2014, au premier tour et avec 51 % des suffrages exprimés, la Turquie élit son Président: Recep Tayyip Erdoğan. Depuis cette date, aucune révision constitutionnelle n'est adoptée concernant les pouvoirs du Président de la République. Il demeure ce qu'il était en 1982. Cependant, le Président est partout depuis son élection et le Premier Ministre passe au second plan, le poste qu'Erdoğan occupait avant de devenir le Président.

Ainsi, en France et en Turquie, les circonstances étaient assez différentes mais enfin, les résultats sont divergents. Dès lors, on témoigne à une présidentialisation du système politique dans ces deux pays bien que les constitutions prévoient des régimes parlementaires. Donc, le débat continue: La Constitution est-elle ce qu'elle est ou ce que le Président de la République souhaiterait qu'elle soit ?

On peut répliquer à cette question tout d'abord en demandant ce que la Constitution est en tant que soi. Un juriste aurait le réflexe de donner une définition: Matériellement, elle est l'ensemble des règles relatives à l'organisation politique de l'État et aussi aux droits de l'Homme<sup>6</sup>. Formellement, elle est la norme qui est au sommet de la hiérarchie des normes, et dont la procédure de révision est plus compliquée qu'une loi ordinaire<sup>7</sup>. Mais avant tout, la Constitution est un texte, un ensemble des énoncés. Et, quand Marcel Waline parle de la Constitution en tant qu'elle est, il présuppose sans doute que le texte de la Constitution possède un sens en soi que l'on appelle la norme<sup>8</sup>. Donc, il estime que la Constitution a un sens qui est plus ou moins déterminé avant qu'elle soit interprétée. Pourtant, si l'on suppose que la Constitution est ce que le Président de la République souhaiterait qu'elle soit, on estime en même temps que le texte de la Constitution ne contient aucun sens qui est déterminable avant qu'elle soit interprétée et que c'est tout simplement la volonté de l'interprète, le Président de la République, qui lui donne le sens.

Cette question est centrale à la théorie de droit et notamment à la théorie de l'interprétation. Pour simplifier, il est possible de distinguer deux théories majeures qui se différencient sur ce point : la théorie réaliste et la théorie normativiste, dont

---

<sup>6</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, LGDJ, coll. « Cours », 2<sup>e</sup> édition, 2015, p. 72.

<sup>7</sup> *Ibid*, p. 73.

<sup>8</sup> H. KELSEN, *La théorie pure de droit*, Dalloz, coll. « Philosophie du droit », 1977, pp. 3-6.

l'un des représentants principaux est Hans Kelsen et sa « théorie pure de droit ». Bien évidemment, il existe des variations au sein de la théorie réaliste aussi.<sup>9</sup> Pourtant, dans le cadre de cette étude, nous nous concentrons sur la théorie réaliste de l'interprétation vu qu'elle est la théorie largement appliquée pour étudier les compétences présidentielles<sup>10</sup>. Elle est largement développée au sein de l'Université de Paris X-Nanterre et élaborée par Michel Troper<sup>11</sup>.

Dans son ensemble, on peut trouver certaines propositions communes et principales au sein de la théorie réaliste de l'interprétation : Pour cette théorie, le texte normatif est indéterminé<sup>12</sup>. Avant l'interprétation, « il n'y a pas de norme à appliquer, mais seulement un texte<sup>13</sup> ». Donc, le choix de l'interprétation que l'interprète fait ne peut pas être un acte de connaissance mais tout simplement un acte de volonté.<sup>14</sup> Ceci implique que le texte en soi n'a aucune signification normative avant que l'interprète authentique intervienne et que l'interprète devient le maître de sa propre compétence<sup>15</sup>. Le Président de la République deviendrait alors complètement le maître de sa propre compétence quand il applique la Constitution. Bien entendu, il est possible d'attribuer plusieurs atouts à cette théorie notamment dans le domaine politique, car elle permet aux juristes d'adopter une autre grille de lecture qui se concentre aux faits observables et expose plus nettement et empiriquement les liens entre le juridique et le politique.<sup>16</sup> En même temps, elle contribue à une concrétisation du fonctionnement juridique.

Pourtant, elle présente des désavantages majeurs pour la théorie constitutionnelle. Elle peut nous inciter à penser que la norme est dérivée simplement de la pratique constitutionnelle, notamment concernant le Président de la République,

---

<sup>9</sup> Voir H. L. A. HART, « Scandinavian Realism », *Cambridge Law Journal*, Vol. 17, No. 2, 1959, pp. 233-240 ; W. FISHER, M. J. HORWITZ, AND T. A. REED, (dir.), *American Legal Realism*, Oxford University Press, 1993 ; P. BRUNET « Le positivisme français dans la lumière du nord. Le réalisme juridique scandinave et la doctrine française », *Revus*, n° 24, 2014, pp. 187-208.

<sup>10</sup> L. SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Cinquième République*, thèse dact., Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2014, p. 51.

<sup>11</sup> O. PFERSMANN, « Contre le neo-réalisme juridique. Pour un débat sur l'interprétation », *Revue française de droit constitutionnel*, 2002/2, p. 283, note 6.

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 290.

<sup>13</sup> M. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, coll. « Léviathan », 1994, p. 304.

<sup>14</sup> *Ibid*, p. 99.

<sup>15</sup> M. TROPER, « Réplique à Otto Pfersmann », *Revue française de droit constitutionnel*, 2002/2, p. 337.

<sup>16</sup> É. MILLARD, « Quelques remarques sur la signification politique de la théorie réaliste de l'interprétation », in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, 2006, pp. 725- 734, spéc. p. 731-732.

mais non de la volonté du constituant, le peuple. De Gaulle l'avait dit dans son fameux discours de conférence de presse en 1964 : « Une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique<sup>17</sup> ». C'est assez choquant comme affirmation car la Constitution est donc tout, sauf son propre texte adopté par le peuple souverain. Évidemment, une telle conception n'est pas très compatible avec la démocratie. Cette approche est aussi qualifiable en tant que « nihiliste<sup>18</sup> », et difficilement compatible avec l'État de droit car l'indétermination des règles qui régissent les pouvoirs publics avant leur application impose l'imprévisibilité. Ainsi, l'arbitraire du pouvoir étatique est rendu légitime plus facilement et on le met au cœur du fonctionnement juridique et de la production normative.<sup>19</sup> Il n'y a plus d'application correcte ou fautive d'une norme mais tout simplement l'application qui détermine la norme.

Ce point de vue fragilise le rôle de la doctrine. Comme l'interprétation n'est qu'un acte de volonté, il est difficile de voir en quoi l'interprétation doctrinale qui trouve normalement sa force dans la connaissance du professeur, peut servir contre la volonté de l'interprète authentique.

Afin d'exposer l'écart entre la Constitution et la pratique concernant la place du Président de la République, il nous faut une autre approche théorique qui accepterait qu'un tel écart est possible dans le cadre de la science du droit. Cette approche ne peut être dérivée que du normativisme.

La théorie pure du droit développée par Hans Kelsen<sup>20</sup> pose une hiérarchie des normes qui est qualifiée en tant qu'un système dynamique où la validité de la norme dépend de la conformité à une norme supérieure qui fixe les conditions de sa production<sup>21</sup>. Donc, cette approche nous donne la possibilité de dire si une norme est

---

<sup>17</sup> Conférence de presse de 31 janvier 1964 de Charles de Gaulle, accessible sur : <http://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00382/conference-de-presse-du-31-janvier-1964.html>

<sup>18</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2<sup>e</sup> édition, 2012, p. 156.

<sup>19</sup> O. PFERSMANN, « Contre le néo-réalisme juridique », *op. cit.*, pp.281-282 ; M.-A. COHENDET, *op. cit.*, p. 159.

<sup>20</sup> H. KELSEN, *La théorie pure de droit*, *op.cit.*

<sup>21</sup> Ici, on devrait au moins attirer l'attention au problème de la norme fondamentale chez Kelsen. Vu que chaque norme doit être conforme à une norme supérieure, à quoi la norme supérieure, la Constitution, doit être conforme? La réponse de Kelsen est la « norme fondamentale ». Ce problème est peut-être le point le plus fragile et le plus critiqué de la théorie de Kelsen. Bien que dans la deuxième édition de la *Théorie pure du droit*, il considère que c'est simplement une hypothèse, il rectifie ensuite sa position en affirmant que c'est une fiction, un présupposé qui déclare la validité de la totalité d'un système juridique. (Voir H. KELSEN, *Théorie générale des normes*, trad. par BEAUD O. et MALKANI F., PUF, coll.

produite de façon conforme à une autre norme ou si l'application d'une norme est correcte ou non.

Il faut bien clarifier : l'adoption de cette posture n'équivaut pas à une acceptation de la théorie pure de Kelsen en totalité. D'ailleurs, une telle affirmation nécessiterait des justifications qui dépassent le cadre de ce travail. Nous soutenons tout simplement que le texte d'une Constitution possède un sens en soi qui limite l'interprète dans son application. Cette limite peut ne pas être stricte et dans la plupart des cas, plusieurs interprétations peuvent être possible. Il existe quand même un cadre établi par le texte. Par conséquent, l'interprétation n'est plus purement un acte de volonté, mais aussi un acte de connaissance<sup>22</sup>. Il existe des « normes fautives <sup>23</sup> » ou des applications non correctes que la doctrine peut dénoncer.

En fait, on ne pourrait pas adopter la théorie de Kelsen pour diriger cette étude. La méthodologie et le cadre du sujet adoptés pour ce travail dépassent aussi l'objet de la science du droit au sens de la théorie pure de droit car nous nous intéressons non seulement aux textes des Constitutions turque et française et les pouvoirs de la Président de la République qui y sont érigés mais aussi à la pratique de ces pouvoirs. Donc, ce mémoire n'est pas limité à l'étude du devoir-être (*sollen*) mais inclut aussi celle de l'être (*sein*) en maintenant la distinction entre les deux mondes et en ayant but d'expliquer l'écart entre les deux par le système des variables déterminantes.

Le rôle du chef d'État est directement lié aux questions des régimes et des systèmes politiques. Leur classification est sans doute liée à la théorie de séparation des pouvoirs et la relation entre le pouvoir législatif et exécutif<sup>24</sup>. Le rôle et les pouvoirs du chef d'État se trouvant au sein de l'exécutif, sont des variables pour

---

« Léviathan », 1996, pp. 1-14) C'est à partir de cette question que Alf Ross a accusé la théorie de Kelsen d'être jusnaturaliste. (A. ROSS, « Validity and the Conflict between Legal Positivism and Natural Law », *Revista Juridica de Buenos Aires*, IV, 1961, pp. 46-93.) Voir aussi M. TROPER « Ross, Kelsen et la validité », *Droit et société*, n° 50, 2002, pp. 43-57, notamment p. 52.

<sup>22</sup> La position de Kelsen est nuancée sur ce sujet. Il ne nie pas que l'interprétation soit aussi un acte de volonté. Cependant, il soutient que par un acte de connaissance de l'interprète, l'énoncé fournit un cadre dans lequel l'interprète décide l'interprétation qu'il soutiendra. « Dans l'application du droit par un organe juridique, l'interprétation du droit à appliquer, par une opération de connaissance, s'unit à un acte de volonté par lequel l'organe applicateur de droit fait un choix entre les possibilités révélées par l'interprétation à base de connaissance. » (H. KELSEN, *Théorie pure de droit*, *op. cit.*, pp. 460-461)

<sup>23</sup> Expression utilisée par O. PFERSMANN, *in* « Contre le néo-réalisme juridique », art. cité, p. 282.

<sup>24</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 160.

qualifier un régime et un système politique. Donc, avant d'expliquer l'importance du système des variables déterminantes dans le cadre de notre étude, on devrait d'abord expliquer ce qu'est le système politique qui encadre le sujet de cette étude. La première démarche à adopter est d'établir une distinction : le régime politique et le système politique. Cette distinction élaborée par Olivier Duhamel<sup>25</sup>, adoptée par Marie-Anne Cohendet est utile pour expliquer l'écart entre la Constitution et la pratique tout en restant dans un cadre théorique normativiste. Le régime politique, au sens strict, est l'ensemble des règles prévues par le texte constitutionnel concernant la séparation et les attributions des pouvoirs étatiques tandis que le système politique correspond à l'application du texte constitutionnel, son pratique.<sup>26</sup> Cette conception nous permet simultanément de ne pas se détacher des faits et de ne pas ignorer le texte constitutionnel. En répondant à la critique que Michel Troper fait concernant la classification des régimes politiques et son détachement de la pratique<sup>27</sup>, on ne tombe pas dans une conception réaliste de la Constitution, mais on répond en même temps au besoin de comprendre la réalité des régimes politiques.

Cette approche nous conduit à préserver la dichotomie concernant des régimes politiques même si des variantes ou des sous-catégories sont envisageables<sup>28</sup>. Les régimes politiques sont : le régime parlementaire et le régime présidentiel.

Alors la question est la suivante : Pourquoi préserver la distinction entre les régimes et les systèmes politiques et cette dichotomie des régimes politiques et de ne pas créer des catégories de régimes *lato sensu* par rapport aux pratiques constitutionnelles ? Les explications qui sont données concernant la théorie réaliste d'interprétation sont aussi valides pour cette question : écarter le texte constitutionnel en faveur de la pratique n'est facilement conciliable ni avec la démocratie ni avec l'État de droit. On pourrait cependant dire que faire des classifications scientifiques est différent d'interpréter des normes. Cependant, la doctrine a toujours été, et elle est toujours, un outil dont les autorités se servent en interprétant des normes. La réponse

---

<sup>25</sup> O. DUHAMEL, « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », in *Droit, Institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, PUF, 1987, pp. 581- 590, spéc. pp. 584-587.

<sup>26</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 175 s.

<sup>27</sup> M. TROPER, « Préface », in R. MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, LGDJ, 1978, pp. ix-xii, spéc. xi-xii

<sup>28</sup> Nous adoptons la typologie des régimes développée par Marie-Anne Cohendet. Voir. M.-A. COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, 2006, pp. 299-314.

à cet argument tombe au milieu du problématique de notre étude car la classification proposée pour se dérouter de la dichotomie intéresse le régime politique en France et en Turquie. Cette catégorie pose la place du Président de la République au sein du régime au centre du débat. Elle était développée principalement par Maurice Duverger à partir de la Cinquième République: le « régime » semi-présidentiel.<sup>29</sup>

Le « régime » semi-présidentiel est une classification très controversée en France. C'est rare que l'on lui donne une place dans les manuels français<sup>30</sup>. Cependant, la doctrine turque semble d'être totalement convaincue de l'existence d'un tel régime. En Turquie, les manuels contemporains du droit constitutionnel lui consacrent un chapitre avec une quasi-unanimité<sup>31</sup>, plusieurs ouvrages ou thèses qui sont dédiés aux régimes politiques acceptent le semi-présidentialisme<sup>32</sup> - même si certains auteurs évoquent le débat autour de son appellation<sup>33</sup> ou leur préférence pour le terme « semi-parlementaire »<sup>34</sup> - sans évoquer les débats autour de l'existence d'une telle qualification<sup>35</sup>.

La Turquie n'est pas seule dans une telle approche. La doctrine anglo-saxonne consacre beaucoup d'études au régime semi-présidentiel et vu l'influence qui augmente de cette doctrine sur la Turquie, la causalité est évidente. Cependant, le

---

<sup>29</sup> M. DUVERGER, *Le système politique français*, PUF, 20<sup>e</sup> édition, 1990, pp. 508-528.

<sup>30</sup> O. DUHAMEL, « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », *op. cit.*, p. 581.

<sup>31</sup> Voir M. ERDOĞAN, *Anayasa Hukuku*, Orion, 8<sup>e</sup> édition, 2014, pp. 21-22 ; K. GÖZLER, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, Ekin, 2010, pp. 585-586 ; İ. Ö. KABOĞLU, *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, Legal, 10<sup>e</sup> édition, 2015, pp. 160-163 ; E. TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, Beta, 20<sup>e</sup> édition, 2016, pp. 541-550.

<sup>32</sup> Voir M. E. AKGÜL, *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*, Turhan, 1<sup>e</sup> édition, 2015 ; K. CANDAN, K. ERDEM, H. ŞENCAN, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri : Yarı Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya, Rusya Örnekleri)*, TBMM ARMER, 1<sup>e</sup> édition, 2014 ; Ş. ÖZSOY BOYUNSUZ, *Başkanlı Parlamenter Sistem*, Onikinci Levha, 2<sup>e</sup> édition, 2014 ; M. TURHAN, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, DÜHF, 1<sup>e</sup> édition, 1989, pp. 78-82 ; S. YAZICI, *op. cit.* ; Le manuel d'Attila Özer constitue une exception de cette quasi-unanimité sans faire référence au régime semi-présidentiel Il crée des sous-catégories du régime parlementaire (RP) : (1) RP avec prépondérance du chef d'Etat (2) RP avec prépondérance du chef du gouvernement (3) RP avec prépondérance du Parlement. (A. ÖZER, *Anayasa Hukuku*, Turhan, 5<sup>e</sup> édition, 2015 )

<sup>33</sup> M. ERDOĞAN, *op. cit.*, p. 21 ; İ. Ö. KABOĞLU, *op. cit.*, pp. 162-163 (KABOĞLU donne référence à l'article de M.-A. COHENDET (« Cohabitation et Constitution », *Pouvoirs*, 1999, n° 91, 1999, pp.33-57)

<sup>34</sup> K. GÖZLER, *op. cit.*, p. 585.

<sup>35</sup> Nur ULUŞAHİN refuse la catégorie « semi-présidentiel » mais propose une autre : « régime à exécutif bicéphale » (« *iki başlı yürütme yapılanması* ») dont les critères sont assez semblables à celui du régime semi-présidentiel: un gouvernement responsable devant le parlement, et un chef de l'État dont les pouvoirs sont en concurrence avec le gouvernement Voir N. ULUŞAHİN, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin, 1<sup>e</sup> édition, 2007 )

manque de consensus sur les critères pour identifier les régimes semi-présidentiels est très facile à observer en raison leur divergence.

Toutes les études en anglais ou en turc sur le régime semi-présidentiel citent l'article de Maurice Duverger<sup>36</sup> comme la première référence à l'existence d'un régime semi-présidentiel. Duverger propose trois critères pour identifier le régime semi-présidentiel : (1) Le chef de l'État est élu au suffrage universel, (2) il possède des pouvoirs considérables, (3) Un Premier Ministre et des ministres qui possèdent des pouvoirs exécutif et gouvernemental et qui restent en fonction si le Parlement ne les renverse pas<sup>37</sup>. Giovanni Sartori, qui soutient que ces régimes répondent le mieux aux besoins des États qui souhaite laisser le régime présidentiel<sup>38</sup>, augmente le nombre des critères au cinq : (1) Le chef de l'État (Président) est élu par le peuple directement ou indirectement par le peuple pour une durée déterminée, (2) le Président partage le pouvoir exécutif avec un Premier Ministre créant un bicéphalisme dont les conditions sont : (3) le Président n'est pas dépendant au Parlement mais il ne peut pas gouverner seul, donc sa volonté est exprimée par le biais d'un gouvernement, (4) le Premier Ministre et son cabinet est dépendant au Parlement mais indépendant du Président, ils peuvent faire objet d'un vote de confiance ou de censure (ou les deux) et leur futur dépend au soutien du Parlement, (5) ce bicéphalisme doit permettre aux équilibres différents et des périodes de primauté intermittentes à condition que le potentiel d'autonomie de chaque aile de l'exécutif persiste<sup>39</sup>. Plusieurs critiques ont été reproché pour ces critères, mais le critère qui nous intéresse premièrement est le critère des « pouvoirs considérables du Président ». Plusieurs auteurs ont qualifié ce critère insaisissable ou subjectif<sup>40</sup> car chacun peut qualifier de différents pouvoirs en tant que « considérables » et ceci affaiblirait la cohérence de cette classification. Ce reproche est aussi valable pour les critères de Sartori, notamment pour la définition du « potentiel d'autonomie du Président ». Cette instabilité de la classification crée des débats en France et surtout en Turquie depuis la révision de 2007 si le régime de la Turquie est maintenant le régime semi-présidentiel. Les juristes essaient d'établir si

---

<sup>36</sup> M. DUVERGER, « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », *European Journal of Political Research*, n° 8, 1980, pp.165-187.

<sup>37</sup> *Ibid*, p. 166.

<sup>38</sup> G. SARTORI, *Comparative constitutional engineering : an inquiry into structures, incentives and outcomes*, Macmillan, 1<sup>o</sup> édition, 1994, p. 136.

<sup>39</sup> G. SARTORI, *op. cit.*, p. 132.

<sup>40</sup> R. ELGIE, « The Politics of Semi-presidentialism », in R. ELGIE (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, p. 11.

les pouvoirs du Président de la République sont assez considérables pour qualifier le régime en tant que « semi-présidentiel ».<sup>41</sup>

Pour Duverger, les traditions<sup>42</sup> et les circonstances de la naissance du régime doivent être prises en compte pour qualifier le régime en tant que régime semi-présidentiel<sup>43</sup>. Cependant, les traditions peuvent ne pas être conforme à la Constitution. Selon une telle approche, si le texte de la Constitution ne confère pas des pouvoirs considérables au Président, ceci ne devra pas nous empêcher de qualifier le régime autrement en faisant référence aux traditions et aux circonstances. Pourtant, cela veut dire que l'on peut qualifier un régime par rapport aux violations de la Constitution et que l'on perd l'essence de la Constitution. Le texte qui aurait dû être le régulateur des pouvoirs étatiques pour éviter les abus n'a pas d'importance significative pour classer le régime qu'elle est censée à régler. La contradiction nous semble d'être assez évidente. Elle est aussi dangereuse car elle est utilisable pour légitimer les abus du pouvoir. D'ailleurs, cette classification n'est pas toujours simplement scientifique, elle peut avoir des effets juridiques directs. Dans le cas de la Turquie, la Cour Constitutionnelle a dû classer le régime politique prévu dans la Constitution en tant que « régime parlementaire » pour pouvoir distinguer les pouvoirs soumis au contreseing et les pouvoirs qui en sont dispensés, car la Constitution prévoit des pouvoirs dispensés de contreseing mais ne les énumère pas. Grâce à cette qualification, la Cour a pu mettre le principe de contreseing en tant que la règle et a décidé que d'être dispensé du contreseing est l'exception<sup>44</sup>. Pourtant, la qualification du régime semi-présidentiel mettant l'accent sur les pouvoirs du Président - même issu d'un abus de pouvoir - aurait pu conduire à une autre décision.

---

<sup>41</sup> L. GÖNENÇ, « Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği », *TEPAV Politika Notu*, 2011 (accessible en ligne sur : [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1303138962-5.Turkiyede\\_Hukümet\\_Sistemi\\_Tartışmalarına\\_Kısa\\_Bir\\_Bakış\\_ve\\_Mevcut\\_Hukümet\\_Sisteminin\\_Niteliği.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1303138962-5.Turkiyede_Hukümet_Sistemi_Tartışmalarına_Kısa_Bir_Bakış_ve_Mevcut_Hukümet_Sisteminin_Niteliği.pdf)) ; S. ÖZSOY BOYUNSUZ, *Başkanlı Parlamenter Sistem*, *op.cit.*, pp. 298-320 ; N. ULUŞAHİN « Cumhurbaşkanı'nın Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize Etkileri: Türkiye'de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm ve Geleceğe Yönelik Beklentiler », *Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, no. 51, 2013, pp. 319-332, spéc. pp. 326-330.

<sup>42</sup> La notion de « tradition » rappelle sans doute celle de « coutume » constitutionnelle. Comme professeur Cohendet le démontre, le recours au coutume dans un pays de droit ne peut être qu'une source supplétive du droit et donc il ne peut jamais être *contra legem*. Voir, M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit.*, p.149.

<sup>43</sup> M. DUVERGER, « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », *op. cit.*, pp. 177-182.

<sup>44</sup> AYM, E. 1992/37, K. 1993/18, K. T. 27.4.1993. Pour une explication détaillée de la décision voir *infra* p. 34 et s.

Il existe quand même d'autres critères proposés pour le régime semi-présidentiel. Robert Elgie, qui a consacré plusieurs travaux sur le régime semi-présidentiel, propose une simplification : Un Président élu par le peuple pour une durée déterminée et un Premier Ministre et son cabinet qui est responsable devant le Parlement<sup>45</sup>. Son argument principal est de donner une définition qui exclut la subjectivité. L'effort d'Elgie est très considérable pour donner une objectivité à la définition et de rendre la classification moins ambiguë. En plus, le fait que ses critères écartent les pouvoirs du chef de l'État permet d'éviter un débat éventuel pour déterminer les pouvoirs considérables ou le potentiel d'autonomie du chef d'État pour classifier le régime : si les pouvoirs sont explicitement prévus par le texte ou s'ils se sont apparus en pratique. D'ailleurs, cette approche ressemble à celle de Duhamel. Selon lui, Duverger aurait pu éviter la plupart des critiques en distinguant le régime et le système politique. Le fait qu'en Islande les pouvoirs constitutionnels du Président sont rarement utilisés, n'aurait pas dû faire le régime « semi-présidentiel apparent <sup>46</sup> ». Tout simplement grâce à la distinction régime-système, on aurait pu le qualifier en tant que régime semi-présidentiel mais un système parlementariste. Donc, la classification serait faite simplement par rapport au texte constitutionnel<sup>47</sup>.

Cependant, nous objectons à ce point de vue que l'on perde l'intérêt de créer un autre type de régime que le régime parlementaire car on ne change pas l'équilibre du pouvoir-responsabilité entre le législatif et l'exécutif, on ne change que la procédure de nomination du chef de l'État. Évidemment, cela perturbe la balance de légitimité au sein de l'exécutif mais ne change rien de sa structure qui reste toujours bicéphale comme dans les régimes parlementaires. Le partage des pouvoirs peut rester ainsi le même qu'un régime parlementaire et en plus le principe de responsabilité du gouvernement devant le Parlement est intact. Donc, sur le plan normatif, le fonctionnement d'un régime semi-présidentiel peut rester identique à un régime parlementaire. C'est la raison pour laquelle cette catégorie peut facilement être une sous-catégorie du régime parlementaire. D'ailleurs selon la qualification de Cohendet que l'on adopte pour cette étude, un tel régime est appelé « régime parlementaire

---

<sup>45</sup> R. ELGIE, « The Politics of Semi-presidentialism », *op. cit.*, p. 13 ; R. ELGIE, « Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations », *Political Studies Review*, 2004, n° 2, p. 317.

<sup>46</sup> M. DUVERGER, *Le système politique français*, *op. cit.*, p. 511.

<sup>47</sup> R. ELGIE, *op. cit.*, p. 13.

biélectif»<sup>48</sup>, et si l'élection du Président au suffrage universel crée une prépondérance du Président en pratique, on pourra montrer cette divergence grâce à la notion du système politique.

Toutes ces raisons nous incitent à adopter la dichotomie des régimes en même temps que la distinction entre le régime et le système. Pourtant, pour comprendre le rôle du Président de la République dans le système politique et démontrer les raisons d'un écart entre ses pouvoirs dans le régime politique et son rôle dans le système politique, il nous faut un outil théorique. Cet outil est le système des variables déterminantes (SVD).

Le système des variables déterminantes permet aux juristes d'étudier la pratique des normes constitutionnelles dans le cadre de la science juridique et dans une vision positiviste sans confondre la Constitution et son application<sup>49</sup>. Plusieurs facteurs peuvent être inclus dans ce système pour expliquer la différence entre le régime et le système politiques. Ces variables ne sont pas seulement des éléments juridiques, mais aussi extra-juridiques. Parmi les éléments juridiques, on peut citer « les lois organiques, les lois ordinaires, les actes administratifs relatifs à l'organisation des institutions, au mode de scrutin, ou au financement des partis politiques<sup>50</sup> ». On peut ajouter les lois sur l'organisation des partis politiques et même leur règlement intérieur vu les effets des primaires sur le présidentielisme. La jurisprudence y trouve sa place aussi. En fait, comme Cohendet l'exprime, les contraintes juridiques de Michel Troper<sup>51</sup> ou les conventions de la Constitution de Pierre Avril<sup>52</sup> peuvent être considérées comme des éléments juridiques du SVD<sup>53</sup>.

A la différence de la théorie de Troper, le SVD prend en compte les éléments non juridiques : Les acteurs comme les hommes politiques, les journalistes et la média, les entreprises de sondage peuvent influencer la façon dont la Constitution est appliquée<sup>54</sup>. L'influence de l'AKP sur les grandes entreprises qui possèdent des chaînes de télévisions est un exemple typique pour un élément non juridique car elle

---

<sup>48</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 163-175.

<sup>49</sup> M.-A. COHENDET, « Le système de variables déterminantes », *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, LGDJ, 2008, pp.119 -134, spéc. p. 121-122.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>51</sup> Voir M. TROPER, V. CHAMPEIL-DESPLATS, C. GREGORCZYK (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, LGDJ, 2005.

<sup>52</sup> Voir P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution*, PUF, coll. « Léviathan », 1997.

<sup>53</sup> M.-A. COHENDET, « Le système de variables déterminantes » *op.cit.*, p. 124 ; M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit.*, pp. 149-150.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 126-128.

contribue au temps consacré à Recep Tayyip Erdoğan en contribuant à la présidentialisation du système. Les circonstances dans lesquelles la Constitution et ses révisions ont été faites, les éléments psychosociologiques, comme les mœurs, la religion, l'éducation y contribuent aussi<sup>55</sup>. La tentative de coup d'État échouée récemment en Turquie montre comment le déroulement des premières années suite à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct peut renforcer le présidentialisme. En totalité, tous ces éléments créent des « habitus » qui marquent l'interprétation des normes constitutionnelles<sup>56</sup>.

Le système des variables déterminantes interagit non seulement avec le régime politique mais aussi à l'intérieur de soi-même.<sup>57</sup> Un exemple intéressant de l'histoire constitutionnelle turque nous la montre : une décision de la Cour Constitutionnelle Turquie<sup>58</sup> censurant la loi établissant un seuil électoral dans le scrutin proportionnel avait fixé le mode de scrutin en ouvrant la voie à un multipartisme<sup>59</sup> qui était accusé de fragiliser le régime. A part ces interactions, même la Constitution, elle-même, peut avoir des effets dans le cadre du SVD, comme l'élection du Président de la République au suffrage universel le prouve.<sup>60</sup>

C'est la raison pour laquelle en démontrant l'écart entre la Constitution et la pratique, nous n'allons pas simplement nous concentrer sur un seul facteur mais nous allons élaborer en comparant une multiplicité d'éléments qui ont contribué à la prépondérance du Président de la République dans ces deux pays.

Jusqu'ici nous avons pu définir ce que l'on comprend du système politique, donc le cadre dans lequel nous exposerons le Président de la République en Turquie mais en France. Vu la qualité comparative du travail et le choix de la langue française, il faut clarifier pourquoi on a choisi d'employer le terme « Le Président de la République » aussi pour le chef de l'État turc.

Le Petit Robert définit le mot Président en tant que « Personne qui préside (une assemblée, une réunion etc.) pour (en) diriger les travaux<sup>61</sup> » et aussi comme

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 125-126

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 124

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 129-130

<sup>58</sup> AYM, E. 1968/15, K. 1968/13, K. T. 03/04/05. 05. 1968

<sup>59</sup> O. ARASLI, *Seçim Sistemi Kavramı ve Türkiye'de Uygulanan Seçim Sistemleri*, œuvre dact., 1989, p. 281

<sup>60</sup> M.-A. COHENDET, « Le système de variables déterminantes » *op.cit.*, p. 130-131

<sup>61</sup> A. REY, J. REY-DEBOVE (dir.), *Le Petit Robert de la langue française*, 2017, entrée « Président »

« Le chef de l'État dans une république<sup>62</sup> » et le Président de la République est « Chef de l'État élu plus souvent pour une durée limitée. Par opposition au roi, monarque, empereur<sup>63</sup> » Dans un premier regard, l'ajout du mot « République » peut sembler absurde vu les définitions presque identiques. Cependant, derrière ce choix, il y a un effort pour accentuer le lien de cette fonction avec la République en tant que régime par rapport à la monarchie ou l'empire mais aussi avec la République Française en tant que l'état.

Le mot turc pour le chef de l'État de la République turque est « Cumhurbaşkanı ». C'est un mot composé de deux mots : « cumhur » et « başkan » (le « -ı » étant un suffixe) « Cumhur » est un mot ancien d'origine d'arabe qui veut dire le peuple et le « başkan », le président. Une traduction exacte serait « le Président du peuple ». Cependant, le mot « république » en turc est dérivée aussi du mot « cumhur » : « Cumhuriyet ». Donc, le mot « cumhurbaşkanı » a une connotation de la République aussi comme en France. Pourtant, le mot « başkan » est employé très souvent pour les présidents des régimes présidentiels, mais pour le chef de l'État des régimes parlementaires républicains, le mot employé est presque unanimement « cumhurbaşkanı ». D'ailleurs, lorsque l'on évoque la possibilité d'un régime présidentiel turc, on n'emploie pas le mot « cumhurbaşkanı » mais tout simplement « başkan »<sup>64</sup>. Ainsi, pour le Président de la République Française, la traduction dans les manuels du droit constitutionnel est « Cumhurbaşkanı »<sup>65</sup>.

Ni en France ni en Turquie, le chef de l'État n'a toujours été un Président de la République. Tous les deux pays ont eu des périodes d'oppression et de terreur après les premiers essais de la démocratie. Le rôle du chef de l'État était très souvent crucial dans les points tournants de leurs histoires constitutionnelles. Tous les deux pays ont survécu des périodes de dominance du chef de l'État suivi par des périodes où le Président reste dans les limites constitutionnelles d'un régime parlementaire.

La première Constitution de l'histoire constitutionnelle turque a été adoptée en 1876 (« Kanun-i Esasi »), donc à l'époque de l'Empire Ottoman. La question de chef

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> A. REY, J. REY-DEBOVE (dir.), *Le Petit Robert de la langue française*, 2017, entrée « Président de la République »

<sup>64</sup> Voir « Adalet ve Kalkınma Partisinin Önerileri », in *24. Dönem Anayasa Uzlaşma Komisyonu Çalışmalarına İlişkin Sonuç Dokümanları*, accessible sur : [https://yeni-anayasa.tbmm.gov.tr/calismalara\\_iliskin\\_belgeler.aspx](https://yeni-anayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx)

<sup>65</sup> İ. Ö. KABOĞLU, *op. cit.*, pp.160-163 ; E. TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, Beta, 20<sup>e</sup> édition, 2016, pp.

de l'État était très facile à régler : c'était le sultan<sup>66</sup>. Pourtant, cette première aventure de constitutionnalisation a été très brève. Abdülhamid II a suspendu les travaux du Parlement en 1878 après la défaite contre l'armée russe et il ne l'a jamais convoquée<sup>67</sup>. En pratique, la Constitution a été suspendue aussi. Une période d'autocratie et de pression a commencé après cette rupture et elle a duré pendant trente ans<sup>68</sup>. Sous les pressions des Jeunes Turcs et le fait qu'ils ont un soutien du peuple habitant sur le territoire européen de l'Empire<sup>69</sup>, Abdülhamid II était obligé de convoquer le Parlement en 1908 mais, un an après, l'incident de 31 Mars, une rébellion échouée par les conservateurs réactionnaires contre les Jeunes Turcs, a eu lieu<sup>70</sup>. Après avoir rétabli l'ordre, le Parlement, sous l'influence des Jeunes Turcs et leur organisation « Comité Union et Progrès », a décidé de trôner Mehmed V au lieu d'Abdülhamid II<sup>71</sup>. Cela a été le point tournant où le sultan a perdu ses pouvoirs face aux Jeunes Turcs et d'où le Parlement. Cette longue période de répression d'une jeune démocratie par un chef d'État autoritaire a créé un traumatisme que les Jeunes turcs ont essayé de traiter par une révision constitutionnelle<sup>72</sup>. La révision constitutionnelle de 1909 a établi un régime parlementaire avec un gouvernement seulement responsable devant le Parlement en limitant considérablement les pouvoirs du sultan<sup>73</sup>. Dans la pratique, l'homme fort du régime et du système politique est devenu le Grand Vizir, le chef du gouvernement.

Malgré ces apports de la Constitution, en pratique, le système est devenu de plus en plus autoritaire sous l'influence du « Comité Union et Progrès », notamment après le raid de la Sublime Porte, un coup d'état par le Comité Union et Progrès<sup>74</sup>.

La Première Guerre Mondiale était un autre point de rupture dans l'histoire de l'Empire Ottoman. La défaite de l'Empire et l'occupation de son territoire par les Alliés ont déclenché une guerre d'indépendance. Le leader du mouvement d'indépendance était Mustafa Kemal (Atatürk). En 1920, quand les Alliés a forcé le

---

<sup>66</sup> K. GÖZLER, *Türk Anayasaları*, Ekin, 1<sup>e</sup> édition, 1999 (accessible sur : <http://www.anayasa.gen.tr/turkanayasaları.htm>) spéc. l'article 4 de la Constitution de 1876.

<sup>67</sup> B. TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, YKY, 25<sup>e</sup> édition, 2015, pp. 159-161.

<sup>68</sup> *Ibid*, p. 161-164.

<sup>69</sup> F. AHMAD, *İttihat ve Terakki*, traduit par N. ÜLKER Sander, 1<sup>e</sup> édition, 1971, p. 27.

<sup>70</sup> S. AKŞİN, « Siyasi Tarih (1908-1923) », *Türkiye Tarihi 4 : Çağdaş Türkiye (1908-1980)*, Cem, 12<sup>e</sup> édition, 2013, pp. 29-33.

<sup>71</sup> AHMET RIZA, *Ahmet Rıza Bey'in Anıları*, 1<sup>e</sup> édition, 1988, p. 39.

<sup>72</sup> B. TANÖR, *op. cit.*, p. 192.

<sup>73</sup> *Ibid*, p. 193.

<sup>74</sup> *Ibid*, p. 202.

sultan à dissoudre le Parlement Ottoman qu'il avait convoqué à Istanbul pour apaiser le mouvement d'indépendance<sup>75</sup>, Mustafa Kemal a décidé de convoquer une nouvelle assemblée à Ankara : La Grande Assemblée Nationale. En 1921, cette assemblée a adopté une loi constitutionnelle<sup>76</sup>. Vu que le but principal était de sauver le pays, il n'y avait pas de temps pour chercher un consensus sur une Constitution et le texte n'adressait pas le problème du chef de l'État car cela risquerait le soutien des monarchistes<sup>77</sup>. En effet, tous les pouvoirs, législatif et exécutif, appartenaient à l'Assemblée Nationale selon ce texte. Donc sur le texte, on le considérait en tant qu'un régime d'assemblée<sup>78</sup>. Cependant, dans l'application du texte, le Président de l'Assemblée, Mustafa Kemal, comporte comme le chef de l'État d'un régime parlementaire dualiste<sup>79</sup> qui signe tous les décrets du Conseil des Ministres et qui peut inviter le Président du Conseil des Ministres à démissionner<sup>80</sup>. Notamment, les défaites de l'armée en août 1921 a nécessité des mesures extraordinaires et l'Assemblée a décidé de déléguer des pouvoirs à son Président, Mustafa Kemal, en ce qui concerne les obligations imposées aux citoyens pour les besoins de l'armée. Cette loi césarienne a confirmé son statut de facto du chef d'État assez puissant<sup>81</sup>.

Quand la Turquie a gagné la guerre d'indépendance, l'Assemblée a décidé d'abolir le sultanat d'Ottoman le 1 Novembre 1922 et le traité de Lausanne a été signé le 24 Juillet 1923. Le problème du chef de l'État a été réglé avec la proclamation de la République le 29 Octobre 1923. Mustafa Kemal est devenu le Président de la République. Une nouvelle Constitution a accompagné cette grande avancée en 1924.

Le Président de la République de la Constitution de 1924<sup>82</sup> est un chef d'État plutôt symbolique. Comme le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif appartient aussi à l'Assemblée Nationale et elle l'utilise par le biais du Président et le gouvernement. Le gouvernement étant responsable seulement devant le Parlement, les pouvoirs du

---

<sup>75</sup> S. AKŞİN, « Siyasi Tarih (1908-1923) », *op.cit.*, p. 85. Sous la pression du mouvement d'indépendance, le gouvernement d'Istanbul a envoyé Salih Pacha, le ministre des forces maritimes. Entre Mustafa Kemal et Salih Pacha, le protocole d'Amasya (22 Octobre 1922) a été signé. Le protocole prévoyait la convocation d'une assemblée nationale.

<sup>76</sup> E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin, 15<sup>e</sup> édition, 2014, p.28.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>78</sup> E. MEMİŞ, *Anayasa Hukuku Notları*, Filiz, 6<sup>e</sup> édition, 2011, p. 99 ; E. ÖZBUDUN, *op. cit.*, p. 29 ; B. TANÖR, *op. cit.*, p.258-263.

<sup>79</sup> E. ÖZBUDUN; *1921 Anayasası*, Atatürk Araştırma Merkezi, 1<sup>e</sup> édition, 1992, p. 69-70.

<sup>80</sup> B. TANÖR, *op.cit.*, 271-273.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 276.

<sup>82</sup> Pour le texte de la Constitution de 1924 voir K. GÖZLER, *Türk Anayasalar*, *op. cit.*, p.73-89 (accessible sur: <http://www.anayasa.gen.tr/1924tek.htm>).

Président de la République sont assez réduits<sup>83</sup>. Tous ces actes du Président de la République sont soumis au contreseing selon l'article 39 de la Constitution. Élu par le Parlement après chaque élection législative (article 31), il nomme le Premier Ministre (article 44) et il peut renvoyer une loi pour une seconde délibération (article 35). Mais dans le système politique, le Président a pris un rôle très actif et dominant à cause du monopartisme<sup>84</sup> et le charisme des chefs : d'abord le fondateur de la République, Mustafa Kemal Atatürk, « le chef éternel », ensuite son successeur, İsmet İnönü, « le chef national », le commandant des armées dans la guerre d'indépendance et le premier Premier Ministre de la jeune République turque<sup>85</sup>. Son élection après chaque élection législative a contribué aussi à sa légitimité car l'élection de l'Assemblée devenait aussi une élection indirecte du Président. En raison de ce lien entre les deux élections, l'impartialité du Président n'était jamais assurée et la relation entre le Président et son parti politique a survécu son élection en le rendant le chef tout puissant du système politique.

La pratique n'a pas radicalement changé après le passage définitif au multipartisme en 1946 non plus. Le Parti Démocrate qui est arrivé au pouvoir en remportant les élections législatives en 1950 a candidaté l'un de ses fondateurs pour la Présidence, Celal Bayar. Même si le Premier Ministre, Adnan Menderes, a gagné plus de poids dans le système politique, le Président se comportait toujours en tant que le leader de la majorité pendant les dix ans où le parti était au pouvoir<sup>86</sup>.

Le 27 Mai 1960 a marqué l'histoire de la République de la Turquie : le premier coup d'État militaire. L'oppression de l'opposition par le Parti Démocrate avait pris ampleur avec l'établissement d'une commission d'enquête au sein du Parlement pour le parti d'opposition, le Parti Républicain du Peuple (CHP, le parti fondé par Atatürk) le 18 avril 1960 et avec une loi qui lui donne des pouvoirs

---

<sup>83</sup> M. E. AKGÜL, *op.cit.*, p. 195.

<sup>84</sup> Une en 1925 et l'autre 1930, deux tentatives de multipartisme ont échoué. Le Parti Républicain Progressiste fondé en 1924, a été dissolu par le Conseil des Ministres en 1925 en vertu de « la loi relative au rétablissement de la paix » (une loi d'état d'urgence qui donne des pouvoirs extraordinaires au gouvernement) qui était adoptée suite à la rébellion de Cheik Saïd. La deuxième tentative, le Parti Républicain Libéral, fondé en 1930 a aussi échoué en raison de l'intolérance de Mustafa Kemal Atatürk. Même si au début, il avait soutenu cette tentative, en raison du succès très rapide du parti dans une ville (Samsun) aux élections municipales, Atatürk a retiré son soutien. Le fondateur du parti, Ali Fethi Okyar, a décidé de dissoudre le parti dans trois mois. (Voir S. AKŞİN, « Siyasi Tarih (1908-1923) », *op.cit.*, pp. 138-149).

<sup>85</sup> B. TANÖR, *op.cit.*, p. 317.

<sup>86</sup> R. AKIN, *Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı (1923-2007)*, İş Bankası, 1<sup>e</sup> édition, 2009, pp. 71-72.

considérables (i.e. la commission pouvait prendre « toutes les mesures nécessaires » sans aucune garantie juridictionnelle.)<sup>87</sup>. Cette fragilité de la démocratie a sans doute contribué à la préparation d'une opinion publique pour un coup d'état. Organisé par une section de l'armée turque, ce coup d'état a donné naissance à la constitution la plus libérale de l'histoire constitutionnelle turque avec un régime parlementaire: la Constitution de 1961<sup>88</sup>.

Par une réaction au Président de la République partisan apparu dans l'application de la Constitution de 1924, la nouvelle constitution a essayé de limiter le chef de l'État dans le cadre du régime parlementaire. Il était élu par le Parlement pendant sept ans pour un mandat non-renouvelable (article 95). La rupture de la concordance entre les élections législatives et l'élection du Président et le mandat non-renouvelable étaient des règles pour garantir l'impartialité de la fonction<sup>89</sup>. Tous ses actes étaient soumis au contreseing (article 98). Le pouvoir de dissolution du Président était conditionné à la demande du Premier Ministre (article 108)<sup>90</sup>. Cependant, dans l'application, la demande pour une seconde délibération, la nomination des juges à la Cour Constitutionnelle et la saisine de la Cour étaient faites par la seule signature du Président de la République même si la doctrine a condamné cette pratique<sup>91</sup>. Mais en totalité, grâce à la rupture de la concordance entre le mandat du Président et les élections législatives, le Président de la République est véritablement devenu une figure symbolique et impartiale. La prééminence du Premier Ministre était totalement affirmée.

Comme la Turquie dans l'histoire constitutionnelle de la France aussi, le chef d'État occupe un rôle crucial. La première constitution de la France, la Constitution de 1791, prévoit une monarchie constitutionnelle. Les pouvoirs du roi sont réduits par

---

<sup>87</sup> S. YAZICI, *Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*, Yetkin, 1<sup>e</sup> édition, 1997, pp. 61-63.

<sup>88</sup> Pour le texte de la Constitution de 1924 voir K. GÖZLER, *Türk Anayasalar*, *op. cit.*, pp. 117-215. (accessible sur : <http://www.anayasa.gen.tr/1961ay.htm>)

<sup>89</sup> B. TANÖR, *op.cit.*, p. 397.

<sup>90</sup> Il y a eu de nombreuses critiques sur l'inefficacité de cette disposition. Selon cet article, il faut que deux motions de censure soient adoptées dans 18 mois et qu'une troisième motion de censure soit déposée avant que le Premier Ministre ne demande la dissolution au Président. L'inefficacité de cette disposition est montrée comme l'une des raisons de l'instabilité qui a mené la République à un autre coup d'état militaire en 1980. (B. TANÖR, *op.cit.*, p. 409 et 430)

<sup>91</sup> O. ALDIKAÇTI, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, Fakülteler, 4<sup>e</sup> édition, 1982, pp.328-334 ; A. KERSE, *Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı*, Sümer, 1<sup>e</sup> édition, 1973, pp.141-142

rapport à l'Ancien Régime mais reste quand même important. En premier lieu, il a le pouvoir de révocation des ministres. En deuxième lieu, il n'y a pas de mécanisme de responsabilité des ministres devant les parlementaires, malgré les propositions que Mirabeau fait durant les travaux préparatoires<sup>92</sup>. Notamment, le droit de veto est son arme principale pour affirmer sa primauté dans le système car il ne peut être surmonté qu'au terme de deux législatures qui suivent celle pendant laquelle le roi a voté le texte<sup>93</sup>. L'abus de ce pouvoir use le régime et la première Constitution ne vit que pendant une année.

La Constitution de l'An I et de l'an III sont très méfiantes par rapport à l'exécutif. Bien que la première soit plus démocratique que l'autre, il est possible de constater une convergence entre les deux en matière de la formation de l'exécutif : un exécutif collégial. Il n'y avait pas de chef de l'État dans ces constitutions mais des Conseils. Malheureusement, la Constitution de 1793 n'a jamais été appliquée en raison de la période de répression qui a commencé par la mise en place du Comité du Salut Public en 1793 et puis suivi de la Terreur qui a duré sous le règne de Robespierre jusqu'à son exécution en 1795<sup>94</sup>. La Constitution de 1795 a été appliquée pendant quatre ans. Ce régime d'exécutif collégial a été malheureusement marqué des affaires de corruptions<sup>95</sup>. Dominé par l'instabilité, l'interdiction de réviser la Constitution a bloqué une solution conciliatoire. Le coup d'État du 18 Brumaire an VII de Napoléon était sur le chemin.

En 1799, une nouvelle Constitution a été rédigée après le coup d'État de Napoléon. Elle prévoyait un Consulat : Un gouvernement de trois consuls pour dix ans et indéfiniment rééligible. Pourtant, le Consulat prévu par la Constitution s'est transformé à une monocratie autoritaire de Napoléon d'abord grâce à la Constitution qui met les pouvoirs les plus importants aux mains du premier consul, Bonaparte et puis grâce aux plébiscites<sup>96</sup>. Très rapidement, Napoléon est devenu le seul consul à vie en 1803 et l'Empire a été déclaré en 1804. Tous les pouvoirs étaient concentrés dans les mains de Napoléon. Malgré son abdication brève en 1814, il est revenu au

---

<sup>92</sup> O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, 2009, p. 76.

<sup>93</sup> Constitution de 1791, chapitre III, Section III C

<sup>94</sup> M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 à nos jours*, LGDJ, coll. « Précis Domat Droit Public », 14<sup>e</sup> édition, 2016, pp.115-125.

<sup>95</sup> O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, pp.88-90.

<sup>96</sup> *Ibid.*, pp. 99-102.

pouvoir en 1815 avec une nouvelle Constitution plus libérale<sup>97</sup>. Pourtant, Napoléon était toujours l'empereur, le chef d'État ultime. Son deuxième règne était encore plus bref. Il a abdiqué le 15 juin 1815 après la défaite de Waterloo.

Louis XVIII est redevenu le roi. La Charte de 1814 faisait du roi, l'homme puissant de l'État : avec le droit de veto et le monopole de propositions des lois, il a le contrôle du Parlement et il était doté d'un pouvoir réglementaire étendu<sup>98</sup>. Le caractère parlementaire du régime semblait d'être accepté sous son règne<sup>99</sup>. Pourtant, son successeur Charles X était plus autoritaire, une en 1827 et deux en 1830, il a dissolu l'assemblée trois fois pendant son règne et la dernière dissolution est devenue le déclencheur d'une Révolution qui a donné naissance à la Monarchie de Juillet<sup>100</sup>.

La Monarchie de Juillet et la charte constitutionnelle de 1830 étaient marquées par le caractère dualiste du régime parlementaire qu'elle prévoyait. Les ministres étaient responsables devant le Parlement et le roi en même temps. L'apparence de ce caractère est souvent caricaturée par l'opposition de vision entre Thiers et Guizot. La vision de Guizot qui soutenait que le trône n'était pas un fauteuil vide a gagné la bataille<sup>101</sup>. Pourtant, cette double responsabilité a été l'une des causes de l'instabilité du régime. L'aggravation de la crise économique et les réponses répressives des dirigeants à la demande du suffrage universel ont accéléré la fin du régime par la Révolution de 1848<sup>102</sup>.

La Révolution de 1848 était suivie par une Constitution et la Deuxième République. La Constitution de la Deuxième République prévoit un Président de la République pour la première fois dans l'histoire française. Malgré les réticences montrées dans l'Assemblée Constituante, Lamartine, par un discours convaincant, a persuadé les membres et il serait élu directement par le peuple pour un mandat consécutivement non renouvelable<sup>103</sup>. Le premier Président de la République dans l'histoire française serait Louis Napoléon Bonaparte. La responsabilité des ministres devant le Parlement n'étant pas expresse dans la Constitution, le régime s'est basculé

---

<sup>97</sup> M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 à nos jours, op. cit.*, pp. 189-194.

<sup>98</sup> O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, pp. 105-107.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>100</sup> M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 à nos jours, op. cit.*, pp. 210-212.

<sup>101</sup> O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p.110.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 111-112.

<sup>103</sup> M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 à nos jours, op. cit.*, pp. 245-246.

très vite vers un conflit entre le Président et le Parlement<sup>104</sup>. Le chef de l'État voulait rester puissant mais l'élection de 1849 était marquée par la victoire des monarchistes. L'affrontement entre le Président et le Parlement a commencé. Louis Bonaparte, en faisant prétexte de la loi et en limitant le suffrage universel, a ouvert le chemin du coup d'État le 2 décembre 1851. Enfin, l'interdiction de rééligibilité du Président n'a servi à rien. Le Second Empire qui a duré de 1851 à 1870 était dominé par l'autoritarisme de Louis Napoléon Bonaparte qui a concentré tous les pouvoirs dans ses mains<sup>105</sup>.

Précédée d'une période de transition de cinq ans après la chute de Napoléon Bonaparte, la Troisième République a été proclamée en 1875 par l'adoption des trois lois constitutionnelles. Le Président de la République n'est plus le même que celui de la Deuxième République. Il est élu par les deux chambres du Parlement pour sept ans. Il n'a plus la légitimité du suffrage universel direct. Malgré l'apparence effrayante du texte concernant ses pouvoirs, ils sont tous soumis au contreseing<sup>106</sup>. Cependant, les tentatives monarchistes pour une autre interprétation ne se sont pas arrêtées immédiatement. Le Président Mac Mahon a commencé à abuser ses pouvoirs : quand les républicains ont remporté les élections en 1876 et il a refusé de nommer Gambetta comme le Premier Ministre<sup>107</sup>. Le gouvernement Dufaure que Mac Mahon a nommé a été renversé par la Chambre assez rapidement. Le gouvernement Simon qui avait plus une apparence républicaine a démissionné sur la demande de Mac Mahon. Il a essayé d'instaurer sa prépondérance dans le système politique. Cependant, le Parlement n'étant pas d'accord avec le troisième gouvernement, de Broglie, l'a renversé. Mac Mahon a fait appel à la dissolution de la Chambre basse. Il s'engage personnellement pour que les républicains dirigés par Gambetta ne remportent pas aux élections, mais les nouvelles élections étaient aussi gagnées par eux<sup>108</sup>. Pourtant, Mac Mahon a nié sa victoire mais en vain. Il s'est soumis à la volonté du Parlement avec le message de 1877<sup>109</sup>. Après que le Sénat est devenu républicain en 1879, il a dû démissionner. Un nouveau Président a été élu : Jules Grévy. Lui aussi républicain, il a nié le

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 258-261.

<sup>105</sup> O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, pp. 120-124.

<sup>106</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République, op. cit.*, p. 5

<sup>107</sup> O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, pp. 136-137

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>109</sup> M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 à nos jours, op. cit.*, p. 329.

gouvernement à Gambetta trois fois ayant peur de sa popularité<sup>110</sup>. Après la démission forcée de Jules Grévy en raison de ses abus de pouvoirs<sup>111</sup>, le poste du Président de la République s'est réconcilié avec sa place dans un régime parlementaire sauf la période d'Alexandre Millerand entre 1920 et 1924.

A part le régime fasciste de Vichy, le chef de l'État n'est pas revenu au centre du système politique jusqu'à la Cinquième République. La Constitution de 1946, sous l'influence d'une forte réaction au régime de Vichy, ne prévoyait pas un chef d'État puissant. Sous un régime parlementaire moniste classique, le Président de la République était élu par le Parlement et la tête légitime et puissante de l'exécutif était le Président du Conseil (i.e. Premier Ministre). Le Président de la République n'avait aucun pouvoir dispensé de contreseing. Quant au droit de dissolution, il était aussi soumis au contreseing et strictement conditionné : La dissolution n'était pas possible pendant les dix-huit premiers mois de la législature et ensuite, deux crises en dix-huit mois aurait dû se produire : soit par une motion de censure soit par un refus de confiance pendant l'avènement du gouvernement. Marquée par le scrutin proportionnel et l'inefficacité de la dissolution, l'instabilité ouvre le chemin pour la Constitution de 1958 comme cela a été le cas en Turquie pour le coup d'État en 1980.

Les compétences des chefs de l'État sont aussi variables selon les pays. Quand on pense au chef de l'État, on pense sans doute au Président des États-Unis. Vu qu'il est un chef de l'État du régime présidentiel, il reste plutôt en dehors du cadre de ce travail. Il faut cependant adresser une grande illusion assez étendue. Le Président des États-Unis n'est pas un homme si fort au sein du régime politique. Il est sans doute le chef incontesté de l'exécutif en absence de la collégialité au sein du cabinet présidentiel<sup>112</sup>. N'ayant pas de droit de dissolution ou l'initiative des lois, son moyen constitutionnel d'influence le législatif est limité à son droit de veto. Ainsi, ses nominations font objet d'un contrôle parlementaire et ses actions sont aussi limitées par la structure fédérale de l'État. Comme professeur Cohendet argumente en élaborant tous ces éléments, il est moins puissant qu'un Président de la République hors cohabitation<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., pp. 140-141.

<sup>111</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, op. cit., p. 6.

<sup>112</sup> M.-A. COHENDET, « La collégialité gouvernementale », in J.-J. MENEURET, C. REIPLINGER, *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruylant, 2012, pp. 55-81, spéc. p. 55.

<sup>113</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, op. cit., p. 17-19.

Quand on compare les pays de l'Union Européenne, on remarque qu'il n'existe pas de régimes parlementaires qui donnent naissance aux systèmes présidentielles. Tout d'abord, parmi ceux qui sont des régimes parlementaires, quinze sont des régimes parlementaires monoélectifs, c'est-à-dire dont le chef d'État n'est pas élu directement par le peuple. Il peut y avoir deux raisons pour cela : soit c'est une monarchie, donc l'élection du chef d'État n'est pas un problème ; soit les pays ont choisi la voie de l'élection du chef d'État non pas en suffrage universel direct mais par le Parlement ou par un collège électoral. Les monarchies sont : Grande Bretagne, Espagne, Belgique, Pays-Bas, Suède, Norvège, Danemark, Luxembourg ; et les républiques : Allemagne, Italie, Grèce, Lettonie, Estonie, Tchéquie et Malta. Dans tous ces pays, le poste du chef d'État est symbolique doté des compétences formelles<sup>114</sup>. Le gouvernement n'est responsable que devant le Parlement donc, ces régimes parlementaires sont monistes. L'exemple stéréotype pour ce genre de chef de l'État est la reine d'Angleterre. Pourtant, leur degré d'influence peut changer selon les pays et les circonstances. En Italie où le multipartisme était renforcé par le scrutin proportionnel qui vient d'être réformé en 2015<sup>115</sup>, le pouvoir de nomination du Premier Ministre reste assez influent car dans les cas où aucun parti n'est en majorité, le Président joue un rôle de médiateur-arbitre pour désigner le candidat qui a le plus de chance pour former un gouvernement<sup>116</sup>. Ainsi, même s'il était un monarque, l'opposition du roi d'Espagne contre le coup d'état de l'extrême droite<sup>117</sup> met l'importance de ce poste bien que cela soit symbolique pour la plupart du temps.

Quant aux onze autres pays de l'UE (Irlande, Portugal, France, Roumanie, Bulgarie, Slovaquie, Slovénie, Lituanie, Finlande, Pologne, Hongrie) leurs régimes peuvent être qualifiés en tant que des régimes parlementaires biélectifs, c'est-à-dire les régimes dans lesquelles il existe un chef de l'État directement ou quasi-directement élu par le peuple<sup>118</sup>. Donc dans ces régimes, le chef de l'État possède une forte légitimité au sein du système politique. Vu que c'est l'un des arguments principaux pour expliquer la prépondérance du Président de la République, on aurait

---

<sup>114</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 680.

<sup>115</sup> *Le Monde*, « Une nouvelle loi électorale entre en vigueur en Italie », 4 mai 2015, accessible sur : [http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/05/04/une-nouvelle-loi-electorale-entre-en-vigueur-en-italie\\_4627355\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/05/04/une-nouvelle-loi-electorale-entre-en-vigueur-en-italie_4627355_3214.html)

<sup>116</sup> A. ÖZER, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1<sup>e</sup> édition, 1981, pp. 130-134.

<sup>117</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, op. cit., p. 15.

<sup>118</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 289 s.

dû pouvoir dire que le système est présidentieliste dans ces pays. Cependant, une telle affirmation ne refléterait pas la réalité. Au contraire, aucun de ces pays, sauf la France, n'est marqué une dominance quasi-totale du chef d'État<sup>119</sup>. Bien évidemment, il peut y avoir des divergences mais elles ne sont pas d'une importance pour les qualifier en tant que des systèmes présidentielistes.

Un exemple est particulièrement important dans le cadre de cette étude : le Portugal. La raison principale de ce choix c'est le caractère de son régime. Selon l'article 195.2 de la Constitution portugaise, le Président de la République a le pouvoir de révoquer le gouvernement. Donc, le texte prévoit un régime parlementaire biélectif dualiste. Les Constitutions turque et française n'attribuent pas un tel pouvoir au Président de la République. Il est un pouvoir très important qui aurait pu mettre le chef de l'État dans une position aussi centrale que le Parlement vu que le gouvernement a besoin la confiance du Président aussi. En plus, il a le pouvoir discrétionnaire de dissolution<sup>120</sup> en même temps que le droit de veto<sup>121</sup>. Ce caractère dualiste de la Constitution est en réalité le résultat d'une conciliation : les partis politiques, les expériences des constitutions précédentes<sup>122</sup> et le rôle du Mouvement des Forces Armées dans la Révolution<sup>123</sup>. Élu par le peuple et habilité par la Constitution, le Président a les moyens constitutionnels pour asservir le gouvernement à sa volonté.

Cependant, la pratique surprend comme toujours. Malgré les dix premières années où le Président de la République était un militaire, Général António Ramalho Eanes, aujourd'hui il est possible de dire que le Président n'est pas la figure centrale du système. Même s'il n'est pas le chef de l'État classique du régime parlementaire, les candidats ne présentent pas un programme politique pendant les campagnes

---

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 293.

<sup>120</sup> Constitution de la République Portugaise (CRP), article 172

<sup>121</sup> CRP, article 136

<sup>122</sup> Ainsi ces expériences sont attribuées à deux extrêmes : la Première République Portugaise entre 1911 et 1926 qui est marquée d'une forte instabilité et « l'État nouveau » entre 1933 et 1974, marqué de l'autoritarisme de Salazar. Ces expériences à deux extrêmes sont montrées comme la raison principale de la figure d'un Président modérateur mais engagé. (Voir P. J. C. RAPAÇ, « Le Président de la République et le régime politique portugais - Entretien », *Jus Politicum*, n°10, 2013 [accessible sur : <http://juspoliticum.com/article/Le-President-de-la-Republique-et-le-regime-politique-portugais-Entretien-736.html>])

<sup>123</sup> D. PINA, « Le Président de la République au Portugal », *Un Président élu par le peuple, est-il une bonne solution ?*, Presses de l'Université de Sciences Sociales de Toulouse, 2000, pp. 143-157

électorales<sup>124</sup>. Dans un entretien, ancien Premier Ministre et Président de la République Anabal Cavaco Silva affirme directement concernant les relations internationales: « Ce n'est pas le Président de la République qui dirige les affaires internationales du pays, c'est le gouvernement. Le Président n'est que le représentant<sup>125</sup> ». En totalité, « il ne gouverne pas mais il dispose d'une orientation générale du pays<sup>126</sup> ». On peut y ajouter l'affirmation que l'ancien Président de la République Jorge Sampaio soutient que: « le Président de la République ne fait pas partie de l'exécutif<sup>127</sup> ». De même, il n'hésite pas à faire des interventions non seulement en utilisant ses pouvoirs<sup>128</sup> (par exemple la dissolution de l'Assemblée en 2004) mais aussi par ses discours et par ses déplacements dans une région du pays pour quelques semaines en contact de la société<sup>129</sup>. Malgré les compétences données par la Constitution par rapport à la Constitution française, l'image d'un Président modérateur engagé mais non dirigeant y trouve sa place.

Évidemment, plusieurs raisons peuvent être nommées pour cette autonomie du gouvernement : l'absence du Président au Conseil des Ministres, la candidature du Président par les citoyens mais non les partis politiques<sup>130</sup>, l'interdiction de concordance de calendrier entre les élections législatives et présidentielles<sup>131</sup>. Historiquement, le premier Président de la République civil, Mario Soares a refusé de faire une dissolution majoritaire quand il a été élu et il a établi un précédent que les autres Présidents ont suivi<sup>132</sup>. Pourtant, la réalité ne change pas, malgré une Constitution qui donne les moyens nécessaires pour renforcer le présidentielisme, la pratique transforme dans un autre sens contrairement aux exemples turcs et français.

Donc, le mystère de ces deux pays est à nous de dévoiler. Comme en France, on se demande à quoi sert le Premier Ministre en Turquie ? En août 2015, Erdoğan a

---

<sup>124</sup> P. J. CANELAS RAPAZ, « Le Président de la République et le régime politique portugais », *op. cit.*

<sup>125</sup> *Ibid*, entretien avec Monsieur Anabal Cavaco Silva

<sup>126</sup> *Ibid*, entretien avec Monsieur Anabal Cavaco Silva

<sup>127</sup> *Ibid*, entretien avec Monsieur Jorge Sampaio

<sup>128</sup> Cependant le pouvoir de révocation du gouvernement n'a jamais été utilisé par le Président.

<sup>129</sup> P. J. CANELAS RAPAZ, « Le Président de la République portugais, un pouvoir « neutre » ? » (accessible sur : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/CanelasTXT.pdf>)

<sup>130</sup> CRP article 124

<sup>131</sup> CRP, article 125.2

<sup>132</sup> P. J. CANELAS RAPAZ, « Le Président de la République portugais, un pouvoir « neutre » ? », *op.cit.*

déclaré que « Le système politique en Turquie a changé.<sup>133</sup> ». Ça fait moins d'un an que le Président Erdoğan a proposé une formule qu'il soutient d'être proche du modèle français : « Un Président de la République partisan »<sup>134</sup> dans lequel le Président de la République peut être adhérent d'un parti politique. La tentative de coup d'État en Turquie et la montée de popularité d'Erdoğan suite à l'échec de cette tentative renforce la prédominance du Président de la République. Il n'y a aucun débat en Turquie qui est plus d'actualité que la Présidence. Ainsi, l'autoritarisme attribué à Erdoğan est sans doute lié au renforcement de la Présidence même si une étude limitée au Président est très loin d'être suffisante pour comprendre la dérive autoritaire en Turquie. Tout de même c'est une démarche nécessaire à adopter pour commencer à comprendre les enjeux. Du point de vue français, le Président de la République et sa place dans le système politique est toujours un sujet d'actualité : la recherche d'une sixième République<sup>135</sup>, les rapports produits par les commissions Jospin et Bartolone qui évoquent les excès des pouvoirs du Président de la République nous le montrent. Nous trouvons intéressant qu'un homme politique islamo-conservateur et autoritaire comme Erdoğan propose le modèle français pour gouverner. Pourquoi le modèle de la France, le pays de la liberté, de l'égalité et de la fraternité, peut paraître comme un modèle à adopter pour un Président autoritaire ? En vue des élections présidentielles de 2017 et dans une atmosphère globale « post-Brexit » et « pre-Trump » où les discours populistes réactionnaires gagnent plus de popularité, il est important de démontrer les abus du pouvoir du Président de la République dans un contexte comparé avec la Turquie, un pays où la démagogie a déjà triomphé sur le bon sens et la raison. Pour pouvoir démontrer ces déroutements de la pratique par rapport à la Constitution, nous comparerons d'abord les textes constitutionnels pour étudier les Présidents atypiques de ces régimes parlementaires en Turquie et en France (Titre I), ensuite afin de démontrer les raisons de la dominance de la Présidence dans ces deux pays nous étudierons les Présidents renforcés des systèmes présidentielistes dans ces deux pays (Titre II).

---

<sup>133</sup> « Erdoğan : Türkiye'de sistem fiilen değişti. »  
[http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/08/150814\\_erdogan\\_sistem](http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/08/150814_erdogan_sistem)

<sup>134</sup> « Erdoğan gündeme getirmişti... İşte "Fransa tipi başkanlık modeli" », accessible sur :  
<http://www.cnnturk.com/video/turkiye/erdogan-gundeme-getirmisti-iste-fransa-tipi-baskanlik-modeli>

## TITRE I : LES PRÉSIDENTS ATYPIQUES DES RÉGIMES PARLEMENTAIRES

Nous venons de l'évoquer dans notre introduction : le chef d'État typique du régime parlementaire classique est un chef d'État impuissant doté des pouvoirs symboliques. Mais pas toujours sur le texte à la première apparence. Comme cela a été le cas des lois constitutionnelles de 1875, le Président peut sembler d'être doté des pouvoirs très étendus. Pourtant, une seule règle suffit à changer cette apparence. La règle de contreseing. « En vertu de la règle du contreseing, c'est le Cabinet qui désormais exerce les pouvoirs constitutionnels du chef de l'État <sup>136</sup> ». Cette absence de pouvoirs réels entraîne et explique son irresponsabilité car la responsabilité de ses actes est endossée par le gouvernement responsable devant le Parlement <sup>137</sup>.

Cependant, comme les Constitutions turque et française en vigueur prévoient des pouvoirs dispensés de contreseing, ils sont difficilement qualifiables comme des Président ordinaires d'un régime parlementaire. La règle de contreseing est toujours valable mais le fait que le Président dispose des pouvoirs dispensés de contreseing sous une fonction d'arbitrage, crée un Président dotés des pouvoirs importants (Chapitre I). Malgré cette déviation par rapport à la typologie classique du chef d'État impuissant du régime parlementaire, les mécanismes de responsabilité et de contrôle ne sont pas mis en place effectivement. Donc, une rupture de l'équilibre de pouvoir-responsabilité peut être entraîné en raison de cette carence. Force est de constater que cette situation est un danger pour la démocratie car en absence des mécanismes qui peuvent rendre les dirigeants responsables, même le principe de la souveraineté nationale peut se trouver vidé de son sens. Mais malheureusement en face de ce danger imminent, ces chefs de l'État restent toujours des Présidents intouchables (Chapitre II).

---

<sup>136</sup> B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Université », 32<sup>e</sup> édition, 2015, p. 218.

<sup>137</sup> A. HAURIOU, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, 5<sup>e</sup> édition, 1972, p. 844.

## CHAPITRE I : Des Présidents dotés des pouvoirs importants

La Constitution de 1958 énumère les pouvoirs principaux du Président entre les articles 5 et 19 et la Constitution de 1982 les regroupe au sein d'un seul article : l'article 104. Le critère déterminant pour comprendre l'efficacité de ces pouvoirs est la règle de contreseing au sein d'un régime parlementaire parce que le sens contemporain de cette règle nous impose que si un pouvoir du chef d'État est soumis au contreseing, il n'en est titulaire que symboliquement. Le chef de l'État étant irresponsable, il a besoin que la responsabilité de l'acte soit endossée par un ministre responsable. Par le biais de ce contreseing, le ministre fait l'acte le sien<sup>138</sup>.

Historiquement, la fonction du contreseing n'était pas toujours la même. Son rôle primaire était l'authentification des actes dans les monarchies autoritaires<sup>139</sup>. Avec le développement du régime parlementaire en Angleterre, il a changé de fonction. Après le déclenchement de l'affaiblissement du monarque avec les Révolutions de 1648 et 1688<sup>140</sup>, les ministres ont endossé de plus en plus de responsabilité. Après 1750, le roi n'étant pas responsable, il ne pouvait plus exercer ses pouvoirs. Donc, la participation d'un ministre pour pouvoir exercer ses prérogatives était nécessaire<sup>141</sup>. Cette règle a sans doute été l'une des raisons principales de l'effacement du monarque de la scène politique.

Adopté par d'autres monarchies constitutionnelles, elle est devenu la règle pour donner un équilibre démocratique les deux faces de l'exécutif du régime parlementaire : le gouvernement qui est responsable devant le Parlement élu par le peuple et qui utilise les pouvoirs ; le chef de l'État sans légitimité démocratique, irresponsable et qui n'a plus le contrôle sur ses pouvoirs traditionnels.

Pourtant, cet équilibre est brisé dans les Constitutions turque et française. Malgré le caractère parlementaire du régime en raison de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, les Présidents de la République sont aussi dotés des prérogatives qui sont dispensées de contreseing. Mais la règle demeure toujours la même : le contreseing. La formulation de l'article 19 dans la Constitution française et

---

<sup>138</sup> V. PAPASPYROU, *La signature du Président de la République*, Université Paris II Panthéon-Assas, thèse dact., 2005, p. 487.

<sup>139</sup> B. TRANCHET, *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la Cinquième République*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1996, p. 11.

<sup>140</sup> A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Sirey, 1986, pp. 166 s.

<sup>141</sup> B. TRUCHET, *op. cit.*, p. 13.

de l'article 105 de la Constitution turque est claire. L'article 19 pose la règle du contreseing en dispensant les pouvoirs y énuméré. L'article 105 de la Constitution turque énonce que tous les actes du Président de la République sont contresignés par le Premier Ministre et le ministre intéressé sauf ceux pour lesquels la Constitution ou les lois précisent qu'ils sont dispensés de contreseing.

Cette nécessité de dispenser certains actes du contreseing vient par le même souci dans ces deux pays : assurer le bon fonctionnement du parlementarisme qui est accusé de l'échec en l'absence d'un exécutif puissant et en raison d'un chef de l'État totalement impuissant sous la Constitution précédente<sup>142</sup> (la Constitution de 1946 pour la France, la Constitution de 1961 pour la Turquie).

Mais ce renforcement des Présidents n'est pas bien entendu élaboré de même façon dans les deux pays. Les constitutions gardent quand même leur spécificité eu égard des pouvoirs soumis ou dispensés de contreseing même si des grandes lignes divergentes peuvent être observées.

Afin d'exposer ces pouvoirs importants, nous étudierons d'abord la règle : les pouvoirs soumis au contreseing des chefs de l'État des régimes parlementaires (Section I). Ensuite, nous expliquerons l'exception : les pouvoirs dispensés du contreseing d'un modérateur engagé (Section II). Finalement, afin de faire une comparaison correcte, nous exposerons les divergences importantes entre la France et la Turquie par rapport à la règle du contreseing (Section III).

## **SECTION I : La règle : Les pouvoirs soumis au contreseing des chefs de l'État des régimes parlementaires**

Pour déterminer la règle, nous allons nous tourner vers la Constitution. La Constitution française est très claire sur ce point. L'article 19 énonce clairement les pouvoirs qui sont soumis au contreseing et ceux qui en sont dispensés. Concernant la règle du contreseing la Constitution turque est claire aussi. L'alinéa premier de l'article 105 prévoit que les actes du Président de la République seront contresignés par le Premier Ministre et le ministre concerné qui sont responsable de ces actes.

---

<sup>142</sup> J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la Ve République*, Dalloz, coll. « Classic », 15<sup>e</sup> édition, 2015, pp. 12-13 ; B. TANÖR, N. YÜZBAŞIOĞLU, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta, 13<sup>e</sup> édition, 2013 pp. 14-15.

Il faut attirer l'attention du lecteur à la différence principale entre l'article 19 et l'article 105 : L'article 105 de la Constitution turque évoque clairement le lien entre la responsabilité et le contreseing à l'encontre de l'article 19 de la Constitution de 1958. Cependant, l'irresponsabilité du Président de la République est aussi prévue dans l'article 67 de la Constitution même si le lien entre les deux n'est pas expressément formulé. Mais la Constitution prévoyant un État démocratique, comment peut-on alors arriver à la conclusion que le Président de la République exerce réellement tous les pouvoirs soumis au contreseing ? Comment un Président constitutionnellement irresponsable de ses actes peut prendre toutes les décisions essentielles ? Une interprétation alternative du contreseing nous paraît incohérente de cette perspective. Donc, la règle du contreseing reste toujours valable avec son sens traditionnel des régimes parlementaires sous la Cinquième République comme sous le régime de la Constitution de 1982 en Turquie.

Cependant, l'équivalent du même article dans la Constitution turque, l'article 105 al. 1 fait une référence pour déterminer les pouvoirs dispensés de contreseing : « Les actes précisés dans la Constitution et dans les lois ». Mais il y a une surprise. Aucun des articles de la Constitution n'énumère les actes du Président dispensés du contreseing. Donc c'était la jurisprudence qui a dû déterminer les pouvoirs dispensés du contreseing.

Quand on compare les pouvoirs soumis au contreseing dans les deux pays, on remarque que la plupart de ces pouvoirs sont les pouvoirs relatifs au pouvoir exécutif et aux prérogatives étatiques importantes. Afin de les étudier, il faut d'abord adresser la question du critère de distinction insaisissable en Turquie (I), ensuite expliquer les pouvoirs relatifs à l'exécutif (II) et les pouvoirs relatifs aux prérogatives étatiques (III).

### **I. Une particularité turque : Le critère de distinction insaisissable**

On peut l'appeler facilement une absurdité. La Constitution fait référence à elle-même pour distinguer les actes non soumis au contreseing mais oublie de les énumérer. Pour trouver les raisons historiques de cette particularité, il faut comprendre la procédure derrière les travaux préparatoires de la Constitution. La préparation de la Constitution 1982 est loin d'être démocratique. Après le coup d'État

militaire du 12 Septembre 1980, une assemblée constituante a été prévue par la loi<sup>143</sup>. (Notons que les lois étaient adoptées par le Conseil de Sécurité Nationale dont les membres étaient les 4 généraux putschistes et leur chef, l'état-major de l'armée.) Cette assemblée constituante était formée de l'Assemblée Consultative et du Conseil de Sécurité Nationale. La dernière parole appartenait au Conseil de Sécurité Nationale qui pouvait modifier librement la proposition faite par l'Assemblée Consultative. D'ailleurs, les membres de l'Assemblée Consultative étaient nommés par le Conseil de Sécurité Nationale : les 120 membres parmi les candidats que les préfets (que le Conseil avait nommés après le coup) proposent et 40 membres directement par le Conseil<sup>144</sup>.

Après des mois de travaux préparatoires menés par l'Assemblée Consultative, une proposition finale avait été rédigée. Le Conseil, ayant le pouvoir discrétionnaire en matière, l'a transformée librement. En ce qui concerne les actes du Président dispensés de contreseing, la proposition de l'Assemblée contenait un alinéa énumérant les pouvoirs qui sont dispensés de contreseing dans son article 113<sup>145</sup>. Cependant, le Conseil de Sécurité Nationale a décidé de le supprimer en estimant que « il n'est pas nécessaire d'énumérer séparément les actes dispensés de contreseing<sup>146</sup> ».

Malheureusement, personne ne connaît les motifs qui ont pu pousser les cinq généraux du Conseil à faire une telle affirmation absurde. On ne peut que spéculer. La raison la plus plausible est d'éviter l'encadrement du pouvoir du Président. Selon l'article transitoire de la Constitution, avec l'adoption de la Constitution, le Président du Conseil de Sécurité Nationale, Kenan Evren, serait élu le Président de la République. Il est possible qu'il ait eu l'ambition de ne pas se faire piéger par la Constitution et utiliser les pouvoirs librement.

Peu importe les motifs personnels, le texte constitutionnel est là avec une irrégularité évidente. Comme celle de Kemal Gözler, une des réponses normativistes à ce problème serait de proposer que tous les actes du Président doivent être soumis au contreseing comme la Constitution n'énumère aucun acte malgré la formulation

---

<sup>143</sup> E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin, 15<sup>e</sup> édition, 2014, p. 53.

<sup>144</sup> *Ibid.*, pp. 53-54.

<sup>145</sup> Danışma Meclisi Metni, "*T.C. Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu*", 1/463; Danışma Meclisi Sayısı: 166'ya 4. Ek

<sup>146</sup> B. TANÖR, N. YÜZBAŞIOĞLU, *op. cit.*, p. 325.

adoptée par l'article 105<sup>147</sup>. Cependant, une telle interprétation serait aussi contraire à la lettre de la Constitution parce que finalement l'expression « les actes précisés d'être dispensé de contreseing dans la Constitution » se trouve dans la Constitution. En face d'une telle affirmation, on ne peut pas répondre que la Constitution ne précise aucun acte parce que la Constitution affirme qu'elle en précise<sup>148</sup>.

Comment trouver alors ce que la Constitution précise si elle ne précise rien explicitement ? L'article 104 de la Constitution avant d'énumérer les pouvoirs du Président dispose que ces pouvoirs seront utilisés sous les conditions prévues dans les articles concernés de la Constitution. A partir de cette disposition, on pourrait soutenir que l'interprète est invité à déterminer si le Président peut utiliser ses pouvoirs seul ou avec le contreseing selon les conditions, c'est-à-dire la nature de ce pouvoir et sa formulation grammaticale dans l'article concerné et sans oublier que la règle est le contreseing et que d'en être dispensé est l'exception<sup>149</sup>. Donc, si nous pouvons trouver un indice qui démontre la discrétion du Président dans la façon dont la compétence présidentielle est formulée dans la Constitution, le problème sera réglé.

Pourtant, ce n'est pas toujours le cas. Il nous faut toujours un critère pour trancher la question en l'absence d'un tel indice. Comment décider si les conditions d'un pouvoir nécessite ou non le contreseing ? Heureusement, la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle a adressée cette question.

L'affaire est arrivée à l'attention de la Cour Constitutionnelle grâce à une loi que le public connaît en tant que la loi de « by-pass ». La loi dispensait le décret de la nomination des certaines fonctionnaires de haut degré dans la Ministère de Justice de la signature du Président de la République. Dans son arrêt<sup>150</sup>, la Cour annule la disposition en décidant que la signature du Président de la République est une obligation constitutionnelle pour que les actes de nominations soient valides.

La Cour a dû aussi adresser le problème des actes dispensés de contreseing dans ses motifs. En fait, elle a simplement adapté sa jurisprudence sous la Constitution de 1961<sup>151</sup>. Malgré l'article 98 de la Constitution 1961 prévoyant la règle de contreseing sans aucune exception, la Cour avait décidé que le Président peut saisir

---

<sup>147</sup> K. GÖZLER, *Cumhurbaşkanı - Hükümet Çatışması: Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddebilir mi?*, Ekin, 2000, pp. 62-65.

<sup>148</sup> M. ERDOĞAN, *1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*, thèse dact., Université d'Ankara, 1987, p. 144.

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> AYM, E. 1992/37, K. 1993/18, K. T. 27.04.1993

<sup>151</sup> AYM, E. 1975/183, K. 1976/15, K. T. 16.03.1976

la Cour Constitutionnelle sans que son acte de saisine soit soumis au contreseing. En faisant une distinction entre ses pouvoirs en tant que la tête de l'exécutif et en tant que le chef de l'État impartial, elle décide que le pouvoir de saisine lui a été confié parce qu'il représente l'unité nationale et étatique, qu'il est le protecteur de l'État de droit démocratique fondé sur les droits de l'Homme et qu'il est la tête impartiale de l'État chargé de la protection de la République laïque. La saisine de la Cour ne devrait pas être alors conditionnée au consentement du gouvernement qui est très probablement à l'origine de la loi contestée<sup>152</sup>.

Dans sa décision de 1993, la Cour a maintenu cette distinction. Heureusement, cette fois-ci, la Constitution prévoyait vraiment une exception contrairement au texte de la Constitution 1961. Les pouvoirs relatifs à sa fonction du chef de l'État impartial seront dispensés de contreseing mais quant à ses pouvoirs relatifs à sa fonction en tant que la tête de l'exécutif, la formulation de la Cour est plus ambiguë. De façon sous entendue, elle procède à une autre distinction : si l'acte pris par le Président en tant que la tête de l'exécutif et nécessitant une responsabilité politique, il doit être soumis à contreseing. La question est la suivante : Peut-on trouver des pouvoirs que le Président de la République est titulaire en tant que la tête de l'exécutif mais qui nécessitent pas la responsabilité politique d'un organe car elles ne donnent pas lieu à des actes exécutoires ? La raison qu'une telle question se pose, est l'article 125 de la Constitution qui interdit le contrôle juridictionnel des actes dispensés de contreseing. Donc, si un acte exécutoire est dispensé de contreseing, cela voudrait dire que cet acte ne peut pas faire objet d'un recours en excès de pouvoir malgré son caractère exécutoire. Pourtant, un tel critère ne nous semble pas nécessaire. Tout d'abord parce que selon le critère que la Cour pose, la catégorie des actes soumis au contreseing comprennent déjà ces actes exécutoires. Il est évident que les nominations au sein de l'administration nécessitent la responsabilité politique du gouvernement qui dirige

---

<sup>152</sup> La ressemblance entre la thèse de « pouvoir neutre » de Benjamin Constant et ce critère de distinction est facilement remarquable. Comme le chef de l'État impartial chargé de la protection de l'État, le titulaire du pouvoir neutre de Constant était « au-dessus des agitations humaines », « le chef-d'œuvre de l'organisation politique », et « une autorité à la fois supérieure et intermédiaire, sans intérêt à déranger l'équilibre, mais ayant au contraire tout intérêt à le maintenir ». Mais comme Lucie Sponchiado élabore dans sa thèse pour le Président de la République français, les conditions de neutralité que Benjamin Constant prévoit pour un pouvoir républicain neutre (la collégialité du pouvoir neutre ou être au dessus des orages politiques) ne sont pas remplies pour le Président de la République turc non plus, notamment après son élection au suffrage universel direct. Voir L. SPONCHIADO, *La compétence de la nomination du Président de la Cinquième République*, op. cit., pp. 152-154 ; B. CONSTANT, *Principes de politique*, Guillaumin, 1872, pp.18-31.

l'administration. En plus, contrairement à ce que ÖZBUDUN soutient<sup>153</sup>, nous croyons qu'une telle démarche ne devrait pas être adoptée car cela perturberait encore plus les équilibres du régime parlementaire. Donc, par exemple, le pouvoir de convoquer le Conseil des Ministres ne devrait pas être considéré comme un pouvoir dispensé de contreseing. Le Conseil des Ministres étant le lieu principal de décision de l'exécutif, sa convocation doit aussi relever de la compétence du gouvernement dans un régime parlementaire et les pouvoirs du Président relatifs au fonctionnement de cet organe sont évidemment liés directement à ses fonctions en tant que la tête de l'exécutif<sup>154</sup>. Ajouter le critère d'acte exécutoire déforme le critère déjà établi par la Cour au détriment du régime parlementaire. Un argument pareil peut être soulevé pour l'utilisation de l'armée. Un tel acte d'importance majeure ne peut être pris que par un organe politiquement responsable et contrôlable dans les régimes parlementaires.

Nous sommes enfin d'accord partiellement avec le critère que la Cour Constitutionnelle adopte en 1993. Nous estimons que la distinction « tête de l'exécutif et « tête de l'État » est ambiguë. Mais, nous voulons tout simplement le clarifier en vue de notre compréhension parce que la Cour Constitutionnelle ne détermine pas exactement le critère de l'exception dans sa décision de 1993. Elle cite seulement la règle pour déterminer la règle : si l'acte pris par le Président en tant que la tête de l'exécutif nécessite une responsabilité politique, il doit être soumis au contreseing. Notre compréhension de cette « acte nécessitant la responsabilité politique » est ainsi : si un acte tranche une question au fond, il nécessite que sa responsabilité politique soit endossé. Mais si le Président décide tout simplement de faire appel à un autre pouvoir pour une affaire dont il n'est pas l'initiateur, cet acte peut être dispensé de contreseing. Nous croyons que le critère de « l'appel à un autre pouvoir en tant que médiateur » est le critère le plus satisfaisant. Cela montre qu'en l'espèce, le Président n'est pas le juge final qui tranche le problème au fond. Il demande tout simplement à un autre pouvoir d'« endosser la responsabilité de l'acte » ou au même pouvoir de reconsidérer sa décision. Comme la saisine de la Cour Constitutionnelle où il fait appel au pouvoir judiciaire pour régler la question de la constitutionnalité. Ainsi, pour

---

<sup>153</sup> E. ÖZBUDUN, *op. cit.*, p. 339.

<sup>154</sup> S. YOKUŞ, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, Yetkin, 2010, 1<sup>e</sup> édition, p. 106.

la dissolution du Parlement<sup>155</sup> ou le référendum de la révision constitutionnelle, il fait appel au peuple et ne tranche pas la question au fond par sa propre discrétion. Quand il nomme le Premier Ministre, c'est le peuple qui a décidé en premier lieu par les élections et c'est le Parlement qui donne un vote de confiance pour que le Premier Ministre puisse commencer à exercer ses fonctions<sup>156</sup>.

Parfois l'interprétation génétique peut nous aider aussi, comme le droit de la dissolution du Président car le Conseil de la Sécurité Nationale a supprimé la disposition de l'Assemblée Consultative qui avait prévu que le Premier Ministre demande la dissolution au Président. Le Conseil a décidé que la demande du Premier Ministre n'est pas nécessaire pour la dissolution<sup>157</sup>.

Donc selon notre conception, ces pouvoirs dispensés de contreseing peuvent être alors, la décision du référendum facultatif pour les révisions constitutionnelles, la dissolution de l'Assemblée, la nomination du Premier Ministre, la nomination des juges, la saisine de la Cour Constitutionnelle, la demande d'une seconde délibération, le droit du message et la convocation du Parlement<sup>158</sup>.

## II. Les pouvoirs relatifs à l'exécutif

La relation entre les deux faces de l'exécutif, le Président et le gouvernement est essentiel pour comprendre le fonctionnement du régime. Les prérogatives constitutionnelles du Président de la République sont régies sous la règle du contreseing pour que la responsabilité soit endossée par le gouvernement. Ceci complique d'abord les relations sur du Président et le Conseil des Ministres (A), les nominations (B) et la signature des actes réglementaires (C).

---

<sup>155</sup> La dissolution du Parlement est conditionnée à une crise gouvernementale en Turquie contrairement au pouvoir de dissolution discrétionnaire en France. Donc, le Président ne doit pas être (au moins en théorie) à la source de la situation créant la situation de crise.

<sup>156</sup> La seule exception à cette règle, c'est le pouvoir de nomination des juges. Ce critère n'est pas applicable dans ce cas là car c'est le Président par sa propre discrétion qui règle l'affaire et nomme les juges. Pour notre solution à ce problème voir p. 90 et s.

<sup>157</sup> H. SÖNMEZ, N. ALAN (dir.), *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Madde Gerekeçeli*, TBMM, 2011, pp. 220-221.

<sup>158</sup> Nous élaborerons notre approche sur la nécessité ou non de contreseing au sein de chaque pouvoir. Une partie de ces pouvoirs est dispensée de contreseing simplement parce que leurs formulations dans la Constitution nous obligent à reconnaître le pouvoir discrétionnaire du Président.

## A. La présidence du Conseil des Ministres : Une inversion importante entre les deux systèmes

« A lire le texte constitutionnel, les choses sont parfaitement claires : c'est le Premier Ministre, non le Président de la République qui est le chef du gouvernement.<sup>159</sup> » écrit Jean Massot dans son livre sur le chef du gouvernement en France. L'article 20 est très clair : Le Premier Ministre dirige l'action du gouvernement.

Mais l'article 9 de la Constitution soulève une question par rapport à cette affirmation en disposant que le Président de la République préside le Conseil des Ministres. Étant l'organe collégial principal et disposant de l'essentiel des compétences de l'organe exécutif<sup>160</sup>, il est l'endroit où l'action du gouvernement est dirigée. Donc, comment interpréter cette présidence ?

Cette disposition n'est pas spécifique à la Cinquième République. Le Président de la République présidait le Conseil des Ministres sous la Troisième<sup>161</sup> et la Quatrième République<sup>162</sup> aussi. Pourtant, sous la Quatrième République, l'équivalent du Premier Ministre s'appelait le Président du Conseil. Peu importe son appellation, l'attribution faite au Président de la République n'a guère changé.

Le Conseil des Ministres est un organe collégial. Donc la présidence d'un tel organe ne doit pas être utilisée en tant qu'un moyen pour imposer ces propres points de vues. D'ailleurs la pratique des régimes parlementaires des Républiques précédentes démontre la qualité formelle de cette présidence. Le Président de la République n'ayant pas de compétence réelle concernant les affaires du gouvernement dans la Constitution ne peut pas exercer une présidence dominante au sein du Conseil des Ministres. Il doit simplement assurer son bon déroulement. N'étant pas un membre de gouvernement et vu le caractère parlementaire du régime, il ne doit pas avoir une faculté d'imposer sa volonté<sup>163</sup>. La logique est toujours la même : le Président n'étant pas le responsable des décisions prises par le gouvernement, ne doit pas participer activement à leurs formations. Le débat sur la

---

<sup>159</sup> J. MASSOT, *Le chef du gouvernement en France*, La Documentation française, 1979, p. 41

<sup>160</sup> C. EMERI, « Du Conseil des Ministres », *Mélanges d'histoire et d'économie offert à Marcel Laborde-Lacoste*, Bière, 1963, p. 194.

<sup>161</sup> J. BARTHELEMY, *Précis du droit constitutionnel*, Dalloz, 1932, p. 322-323.

<sup>162</sup> L'article 32 de la Constitution de 1946

<sup>163</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit.* p. 99.

fixation de l'ordre du jour n'est pas différent non plus. Ne pas accepter de mettre un sujet à l'ordre du jour du Conseil n'est point différent de refuser d'accepter la volonté de la majorité gouvernementale sur un sujet. Donc il est inimaginable qu'il soit habilité d'exercer un tel veto. Ainsi, comment le Premier Ministre peut diriger l'action du gouvernement si la délibération des décisions qu'il veut prendre est bloquée dès le début par le Président de la République ? Le texte constitutionnel ne donne pas de possibilité pour faire une telle interprétation. Cependant, cela n'empêcherait pas qu'il participe à la délibération ou qu'il soulève ses objections notamment concernant la constitutionnalité des actes adoptés. Sinon, la présidence du Conseil qui lui est confiée serait dénuée de sens.

Pourtant, sa présidence ne peut pas être écartée par le Premier Ministre. L'article 21 al. 3 de la Constitution l'explique explicitement que la présidence du Conseil peut lui être déléguée sous une délégation expresse et un ordre du jour fixé. Bien qu'elle soit formelle, sa présidence est centrale à la formation du Conseil des Ministres. Mais comme professeur Cohendet l'énonce, cela ne veut pas dire que le Président peut dicter sa volonté pour déterminer l'ordre du jour<sup>164</sup>.

En Turquie, la Constitution de 1982 a une mentalité inverse par rapport à la Constitution de 1958. L'article 112 al. 1 de la Constitution prévoit que « le Premier Ministre, en tant que le Président du Conseil des Ministres, assure la collaboration entre les ministres et surveille l'exécution de la politique générale du gouvernement ». Le texte est clair : le Président du Conseil des Ministres est le Premier Ministre. La participation du Président de la République n'est pas obligatoire du tout. Le gouvernement est totalement libre concernant la fixation de l'ordre du jour et le temps de convocation du Conseil car il n'existe aucun article qui peut donner un tel contrôle permanent sur les activités du Conseil des Ministres. Donc, le Président ordinaire du Conseil est le Premier Ministre<sup>165</sup>.

Pourtant, le mot clé est « permanent » car parmi les pouvoirs du Président énoncés dans l'article 104, la Constitution évoque qu'il peut « s'il estime nécessaire, présider le Conseil des Ministres ou convoquer le Conseil des Ministres sous sa présidence ». Comme nous avons constaté au dessus, nous estimons que ce pouvoir de

---

<sup>164</sup> *Ibid.*, p.100.

<sup>165</sup> B. YAVUZ, M. S. BAYINDIR, « Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmesi Tartışmaları ve Sistem Arayışı », *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2014, vol. XVIII, no 3-4, p. 443.

convocation du Conseil des Ministres est soumis au contreseing. Étant le Président du Conseil des Ministres, le Premier Ministre ne peut pas être forcé à une séance du Conseil malgré sa résistance<sup>166</sup>. Ainsi, le Président ne peut pas imposer sa présidence à un Conseil déjà convoqué. Ceci voudrait laisser la présidence du Premier Ministre au Conseil sans aucune garantie constitutionnelle. D'ailleurs, même les auteurs qui soutiennent que ce pouvoir est dispensé de contreseing acceptent que ce pouvoir de convocation doit être exercé exceptionnellement<sup>167</sup>. Selon nous, le seul mécanisme constitutionnel envisageable pour assurer que cela reste une exception est le contreseing.

La différence la plus importante que cela apporte par rapport à la France, c'est le fait que les décrets du Conseil des Ministres restent en principe comme des décrets gouvernementaux et le caractère obligatoire du contreseing devient plus facilement acceptable. Le véritable organe qui édicte l'acte reste le gouvernement en l'apparence aussi sans qu'il soit présidé par le Président dans le Conseil des Ministres. Ni la doctrine ni les juridictions y voient un pouvoir appartenant au Président de la République.

Il est possible de constater que le Président de la République turc possède moins de moyens constitutionnels pour exercer une influence sur le Conseil des Ministres comparé à son homologue français. Sa présidence étant affirmée directement par la Constitution, le Premier Ministre turc est le seul dirigeant du Conseil non seulement matériellement mais aussi formellement, tandis que le Premier Ministre français a la compétence de diriger l'action du gouvernement sous une présidence formelle mais quand même existante du Président de la République dans les délibérations au sein du Conseil des Ministres.

## **B. Le pouvoir de nomination<sup>168</sup>**

Un autre pouvoir essentiel soumis au contreseing est la compétence de nomination du Président de la République. Sous cette section on étudiera seulement

---

<sup>166</sup> Cf. M. ERDOĞAN, *op. cit.*, p.113 ; E. ÖZBUDUN, *op. cit.*, p. 339.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 447 ; M. E. AKGÜL, *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*, Turhan, 1<sup>e</sup> édition, 2015, p. 238-240.

<sup>168</sup> Le choix du mot « pouvoir » pour désigner la compétence du Président de la République en matière de nomination est tout simplement le résultat de l'emploi du mot dans le texte de la Constitution afin de y rester fidèle. (Cf. L. SPONCHIADO, *op. cit.*, pp. 43-47 )

les pouvoirs de nomination soumis au contreseing. En France, la base constitutionnelle de ce pouvoir peut être attribuée à deux articles. Le premier volet concerne la nomination des ministres : article 8 alinéa 2 et le deuxième volet concerne les emplois civils et militaires. Dans la Constitution de 1982, le pouvoir de nomination est énoncé dans l'article 104 d'abord concernant les ministres et ensuite concernant l'état-major des armées, les présidents des universités, les membres du Conseil de l'Enseignement Supérieure et du Conseil Étatique de la Supervision et d'autres nominations prévues par la loi.

Comme tous les pouvoirs soumis au contreseing, le véritable exercice de ses pouvoirs doit appartenir au gouvernement. Le sens du contreseing que l'on avait évoqué au début de ce chapitre impose une telle approche.

En ce qui concerne la nomination des ministres, les Constitutions des deux pays sont identiques. Ils sont nommés par le Président de la République sur la proposition du Premier Ministre. Cette condition de proposition clarifie et accentue que c'est le Premier Ministre qui désigne les ministres. Dans la logique du régime parlementaire, cela est évident. Le chef de cabinet est totalement libre pour choisir ses collaborateurs. De Gaulle était très clair aussi sur ce point devant le Comité Consultatif Constitutionnel dans une audience du 8 août 1958 en affirmant que les ministres sont nommés, en fait, par le Premier Ministre<sup>169</sup>. Ainsi, la révocation des ministres appartient aussi au Premier Ministre. Le Président de la République est obligé à signer le décret révoquant le ministre. L'article 109 alinéa 3 de la Constitution de 1982 le dispose explicitement. Dans le droit constitutionnel français, même si le texte ne contient aucune disposition, la règle de parallélisme des compétences l'impose<sup>170</sup>.

Concernant les emplois au sein de l'administration, s'ils sont des emplois de hauts fonctionnaires, il est assumé que l'exécutif puisse y nommer des personnes librement car leurs natures très associées à l'action du gouvernement car leur donnent un aspect politique et ils restent cruciales pour réaliser le programme du

---

<sup>169</sup> COMITÉ NATIONALE CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA Ve RÉPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. II, La Documentation Française, 1988, p. 300.

<sup>170</sup> P. ARDANT, *Le Premier Ministre en France*, Montchrestien, coll. « Politiques Clefs », p. 81.

gouvernement<sup>171</sup>. Pour d'autres emplois de degré mineur, la nomination devient même un acte formel en raison du principe de l'égal accès aux emplois public et la pratique des concours<sup>172</sup>. Inspiré largement des principes du droit public français, le droit public ture impose le droit à l'égal accès aux emplois public en vertu de l'article 70 de la Constitution de 1982 et la pratique des concours est aussi adoptée. En outre, le principe de mérite est le principe principal encadrant le pouvoir discrétionnaire de l'administration et de l'exécutif<sup>173</sup>. Donc, dans les deux pays la compétence de nomination heurte à certaines limites bien que la marge de la discrétion soit large en matière de la nomination aux emplois supérieurs de l'État.

En France, les deux articles établissent le pouvoir de nomination au sein de l'exécutif : l'article 13 et 21. Le deuxième alinéa de l'article 13 évoque le pouvoir de nomination du Président en énonçant qu' « il nomme aux emplois civils et militaires de l'État ». L'alinéa suivant énumère les postes auxquels le Président nommera en Conseil des Ministres. Les deux derniers alinéas font référence à la loi organique : le premier pour désigner les autres emplois qui seront nommés en conseil des ministres et l'autre, ajoutée avec la révision constitutionnelle en 2008, pour déterminer une autre liste d'emplois que celle prévue dans le troisième alinéa. « En raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation », un contrôle parlementaire est prévu pour ces nominations. Finalement, l'article 21 dispose du pouvoir de nomination du Premier Ministre sous réserve de l'article 13.

La question est de savoir la limite du pouvoir donné au Président de la République par cet article. Le premier volet de ce problème c'est l'étendu du pouvoir. C'est-à-dire aux quels emplois le Président peut nommer ? La liste dans le troisième alinéa est claire. Mais, le quatrième alinéa en ouvrant la voie de l'extension de la liste par la loi organique rend les frontières floues sauf une limite expresse : les nominations « en Conseil des Ministres ». Cette affirmation nous amène à la conclusion que le Président de la République n'a la compétence si la nomination est délibérée en Conseil des Ministres. Comme professeur Cohendet l'affirme, « nulle

---

<sup>171</sup> J. PETIT, « La nomination des grands commis de l'État. L'expérience française », *Revue générale de droit*, vol. 36, 2006, n° 4, p. 653-674 ; spéc. p. 656.

<sup>172</sup> B. MONTAY, « Le pouvoir de nomination de l'exécutif sous la Ve République », *Jus Politicum*, n° 11 [accessible sur : <http://juspoliticum.com/article/Le-pouvoir-de-nomination-de-l-Executif-sous-la-Ve-Republique-817.html>]

<sup>173</sup> A. UZ, « Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi », *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Vol. 2 no :1, 2011, pp. 59-94.

part il n'est explicitement question de nominations par le Président de la République qui auraient lieu en dehors du Conseil des Ministres<sup>174</sup> ». L'argument principal d'une compétence étendant au delà du Conseil des Ministres sur la base de l'alinéa 2 de l'article est redoutable. Même le premier alinéa de l'article évoque les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministres. En plus, si le Président de la République est habilité pour nommer par décret simple, quel serait le sens de l'article 21 qui habilite le Premier Ministre sous réserve de l'article 13 ?<sup>175</sup> Comme toutes les nominations pourraient relever de la compétence du Président de la République, la réserve de l'article 13 comprendrait toutes les nominations et l'habilitation du Premier Ministre par l'article 21 serait inutile.

Le deuxième volet de ce problème est la nature de ce pouvoir. Est-ce une compétence réelle ou une compétence formelle ? Nous soutenons que cette compétence est formelle. La raison principale est le fait que ce pouvoir est soumis au contreseing. La conception du contreseing du régime parlementaire impose que la compétence réelle appartienne au gouvernement. Le caractère de la compétence du Président de la République est formel en matière. Nous soutenons que cette compétence formelle a un sens plutôt symbolique et honorifique<sup>176</sup>. Philippe Yolka évoque ce caractère symbolique du lien tissé entre l'État et la personne nommée par la signature présidentielle<sup>177</sup>. Symboliquement, le Président est une incarnation de la France et notamment, la conception originale du mandat, le septennat, renforçait un tel symbolisme face au gouvernement<sup>178</sup>. Donc, cette compétence même si elle est formelle, elle n'est pas dépourvue de sens.

Ainsi, on ne pourrait pas dire que le sens du contreseing change en matière de nomination. La possibilité de délégation du pouvoir de nomination du Président de la République au Premier Ministre a été soulevée pour soutenir une conception présidentialisante de cette compétence<sup>179</sup>. Au contraire, en vertu de l'article 21, nous

---

<sup>174</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation : leçons d'une expérience*, PUF, 1<sup>e</sup> édition, 1993, p. 191.

<sup>175</sup> L. SPONCHIADO, *op. cit.*, p. 203-204.

<sup>176</sup> L. SPONCHIADO, *op. cit.*, p. 181.

<sup>177</sup> P. YOLKA, « Le pouvoir de nomination du chef de l'État sous la Ve République », *Revue de droit public*, 1999, pp. 719-758, spéc. p. 758.

<sup>178</sup> B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 418.

<sup>179</sup> L. SPONCHIADO, *op. cit.*, pp.206-208 ; Cf. P. YOLKA, « Le pouvoir de nomination du chef de l'État sous la Ve République », *op. cit.*, p. 724-725 ; B. TRANCHET, *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la Cinquième République, op. cit.*, pp. 71-73.

acceptons une conception primo-ministérielle de la compétence de nomination et nous nous inscrivons à l'approche développée par Lucie Sponchiado dans sa thèse<sup>180</sup> : une lecture combinée de l'article 13 et l'article 21 impose la compétence générale du Premier Ministre. L'alinéa 4 de l'article 13 qui évoque « le pouvoir de nomination du Président de la République » semble affirmer l'existence d'un pouvoir de nomination général qui n'appartient pas au Président de la République et qui trouve son sens dans l'article 21<sup>181</sup>. Il est plus logique selon nous que l'expression « sous réserve de l'article 13 » dans l'article 21 exprime une réserve à une règle. D'ailleurs, les exceptions sont faites pour les règles. Une réserve n'aurait pas de sens si elle peut totalement substituer à la règle.

Avant de passer à la Turquie, il faut aussi évoquer le contrôle parlementaire des nominations dans le cadre de l'alinéa 5 de l'article 13. Comme ce contrôle est limité aux nominations qui sont exercées dans le cadre de la loi organique adoptée pour l'application cet alinéa, son champ d'application est assez limité : 48 emplois aujourd'hui<sup>182</sup>. La procédure du contrôle n'est pas très efficace non plus en raison de la nécessité d'une majorité qualifiée pour bloquer la nomination. Après une audition du candidat du Président au sein de la commission permanente compétente dans chaque chambre du Parlement, le Président de la République ne peut pas procéder à la nomination si « l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente moins des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions ». Créant une illusion de rapprochement à la procédure de nomination du Président des États-Unis, son apport reste faible par rapport à son origine<sup>183</sup>. Cependant, on peut dire que l'audition et l'avis public émis par les commissions apportent une transparence considérable au processus de nomination en réduisant la possibilité de nomination d'un candidat très inadapté au poste<sup>184</sup>.

Quant à la Constitution turque, la Constitution n'attribue pas une compétence de nomination au Président de la République en évoquant la totalité des emplois civils et militaires de l'État. Elle énumère certains emplois et ajoute que la loi peut aussi attribuer d'autres compétences de nomination. Il n'y a aucune disposition expresse

---

<sup>180</sup> L. SPONCHIADO, *op. cit.*, pp. 208-210.

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> Annexe, Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

<sup>183</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit.*, p. 104

<sup>184</sup> L. SPONCHIADO, *op.cit.*, p. 512

concernant la compétence du gouvernement en matière de la nomination non plus. En dehors des emplois précisés dans la Constitution, la matière est réglée au niveau législatif et l'acte de nomination est à la fois un décret du Conseil des Ministres et à la fois un décret ministériel. Contrairement à la Constitution de 1958, la Constitution turque a réservé la mention constitutionnelle et honorifique de la nomination par le Président de la République à très peu de postes : l'état-major des armées, les présidents des universités, les membres du Conseil de l'Enseignement Supérieure et du Conseil Étatique de la Supervision et d'autres nominations prévues par la loi. Cependant, cela ne veut pas dire que le Président de la République signe très peu d'actes de nomination. Au contraire, l'un des pouvoirs énumérés du Président est la signature des décrets. Vu que l'acte de nomination aux emplois civils et militaires est fait par des décrets, le Président de la République signe ces décrets nommant les fonctionnaires et les militaires aussi.

Le pouvoir de nomination du Président pour les emplois au sein de l'exécutif et l'administration doit être soumis au contreseing sous l'angle du régime parlementaire. D'ailleurs pour la nomination de l'état-major des armées, la Constitution précise que sa nomination est faite sur la proposition du gouvernement<sup>185</sup>. Ainsi, le fait qu'il est responsable devant le Premier Ministre témoigne de sa compétence réelle. Le silence de la Constitution pour le reste des emplois ne voudrait pas dire que le pouvoir est dispensé de contreseing. Comme nous avons constaté au début du chapitre, les actes ayant un caractère exécutoire et nécessitant une responsabilité politique sont soumis au contreseing. Comme la grande partie de la doctrine l'affirme, les nominations des présidents des universités<sup>186</sup>, les membres du Conseil de l'Enseignement Supérieur sont des actes relatifs à l'administration de l'État qui doit être dirigée par le gouvernement et donc, leurs responsabilités doivent être endossées par le gouvernement<sup>187</sup>.

La seule exception à cette règle est la nomination des membres du Conseil Étatique de la Supervision. Ce Conseil est une anomalie au sein de la structure

---

<sup>185</sup> Article 117 alinéa 4 de la Constitution de 1982.

<sup>186</sup> Cependant, le Conseil d'État turc a statué que la soumission du décret de nomination des présidents des universités au contreseing serait contraire à l'organisation autonome que la Constitution prévoit pour les universités et a donc décidé que le Président doit signer ces décrets à titre individuel. Voir, Daniştay, 8.Daire, E. 2006/9, K. 2007/805, K. T. 16.02.2007.

<sup>187</sup> M. E. AKGÜL, *op. cit.*, p. ; B. TANÖR, N. YÜZBAŞIOĞLU, *op. cit.*, p. ; E. ÖZBUDUN, *op. cit.*, p. ; K. GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin, 1<sup>e</sup> édition, 2000 p. 525 ; S. YOKUŞ, *op. cit.*, p. 106.

administrative turque. En vertu de l'article 108 de la Constitution, il est administrativement lié au Président de la République. Donc, il ne fait pas partie de l'Administration<sup>188</sup> et il a des pouvoirs d'inspection vastes sans aucun pouvoir de sanction<sup>189</sup>. Son but est de conduire des enquêtes au sein de l'administration seulement sur l'ordre du Président de la République pour assurer le bon fonctionnement et la légalité de l'administration. Il est normalement prévu d'être loin de toute influence du gouvernement et de la politique<sup>190</sup> et ses rapports ne sont pas publiés –sauf si le Président de la République décide de les publier– mais seulement communiqués au Président de la République et au Premier Ministre<sup>191</sup>. Vu l'absence totale de pouvoir de sanction du Conseil, son organisation séparée de du corps administratif mais surtout son lien administratif direct avec le Président de la République, la nomination des membres du Conseil peut être dispensée de contreseing<sup>192</sup>. Cependant, il faut préciser que le Conseil présente une anomalie par rapport au régime parlementaire. Le Président de la République n'est pas un organe qui surveille la légalité de l'administration dans les régimes parlementaires<sup>193</sup>. L'organe administratif qui peut être chargé d'une telle mission serait l'Ombudsman<sup>194</sup> qui aurait un caractère beaucoup moins hermétique par rapport au Conseil. D'ailleurs, depuis la révision constitutionnelle de 2010, l'article 74 de la Constitution prévoit un Ombudsman qui peut assurer cette fonction.

En matière de nomination, les textes constitutionnels encadrent les Présidents turc et français en soumettant ces pouvoirs au contreseing. Bien que la Constitution française évoque un pouvoir de nomination de façon générale pour le Président de la République, la compétence réelle et générale appartient au Premier Ministre et la compétence du Président reste formelle. Donc, malgré l'absence d'un tel énoncé, les cadres du régime parlementaire mettent les deux Présidents au même niveau sauf

---

<sup>188</sup> M. TURHAN, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1<sup>e</sup> édition, 1989, p.120.

<sup>189</sup> B. TANÖR, N. YÜZBAŞIOĞLU, *op. cit.*, p. 350.

<sup>190</sup> S. SOYBAY, « Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı », *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1983, no 1-3, pp. 105-121, spéc. p. 110 et s.

<sup>191</sup> S. SOYBAY, « Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi », *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, no 5, 1984, pp. 107-117, spéc. p. 109.

<sup>192</sup> K. GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, p. 512. (Selon cet auteur, c'est la seule exception de la règle du contreseing.)

<sup>193</sup> M. TURHAN, *op. cit.*, p. 121. L'auteur cite aussi les interventions au sein de l'Assemblée Consultative pendant les travaux préparatoires attirant l'attention à l'anomalie qu'un tel Conseil présenterait.

<sup>194</sup> *Ibid*, p.122.

l'exception faible du Conseil Étatique de Supervision pour le Président turc, et le contrôle parlementaire aussi faible pour le chef de l'État français.

### C. La signature des ordonnances et des actes réglementaires

La signature des ordonnances, des décrets ou d'autres actes réglementaires par le Président de la République est le pouvoir le plus problématique en pratique. Ces actes sont les moyens principaux pour que le gouvernement réalise son programme et qu'il exerce le pouvoir réglementaire. Il est sans doute l'essence du pouvoir exécutif. La compétence pour édicter ces actes détermine aussi le véritable centre du pouvoir au sein de l'exécutif.

Sur le plan juridique, la solution que le régime parlementaire s'impose est très simple : la compétence du chef de l'État est formelle. Son irresponsabilité l'oblige d'accepter la volonté du gouvernement et signer les ordonnances et d'autres actes réglementaires<sup>195</sup>.

L'article 13 alinéa 1 de la Constitution de 1958 prévoit la signature des ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministres par le Président de la République. Pour le champ d'application de cette disposition, les ordonnances ne posent aucun problème, il existe une limite pour les décrets : seulement ceux qui sont délibérés en Conseil des Ministres seront signés par le Président de la République. Les autres décrets ne doivent pas être signés par le Président. Le premier problème concerne la limitation des décrets délibérés en Conseil des Ministres. Pour les décrets qui sont obligatoirement délibérés en Conseil des Ministres, la règle est claire, la signature du Président est nécessaire. Pourtant si un décret qui peut ne pas être délibéré en Conseil des Ministres y a été quand même délibéré, est-ce que le Président doit la signer aussi ?

La réponse du Conseil d'État a été affirmative dans son arrêt *Meyet*<sup>196</sup>. Adoptant un critère organique<sup>197</sup> et tautologique<sup>198</sup>, le Conseil a décidé que tous les

---

<sup>195</sup> A.-M. LE POURHIET, « Ordonnance : signature et nature », *Revue de l'Actualité Juridique Française* (accessible sur : <http://www.rajf.org/spip.php?article13>)

<sup>196</sup> CE, Ass., 10 septembre 1992, *Meyet*, req. n° 140376, 140377, 140378, 140379, 140416, 140417, 140832

<sup>197</sup> D. POYAUD, « Les décrets réglementaires du Président de la République », *RFDA*, 1993, n°1, p. 55-66.

<sup>198</sup> Les conclusions du commissaire du Gouvernement M. Kessler, *arrêt précité*

décrets qui passent par le Conseil des Ministres sont des décrets qui doivent être signés par le Président de la République en vertu de l'alinéa premier de l'article 13 de la Constitution. En plus, le Conseil a aussi décidé que les décrets délibérés en Conseil des Ministres et alors signés par le Président ne peuvent être modifiés que par un décret signé par le Président de la République<sup>199</sup>. Notamment l'arrêt *Allemigeon* fait une interprétation encore plus extensive de la compétence du Président car en l'espèce le décret ne modifiait pas mais ajoutait des dispositions au dit décret<sup>200</sup>.

Avant que l'arrêt *Meyet* soit rendu par l'Assemblée du Conseil d'État, les sections du Conseil avaient adopté de différentes interprétations auxquels la nôtre rallie aussi. Dans son arrêt *Syndicat autonome des enseignants de médecine*<sup>201</sup>, le Conseil avait adopté le critère matériel en soutenant que « le décret statutaire attaqué, pris en application des dispositions susrappelées de l'article 8 de l'ordonnance du 30 décembre 1958, qui n'exigent pas l'intervention du conseil des ministres, devait être, alors même qu'il a été délibéré en Conseil des ministres et signé par le Président de la République, contresigné par les ministres chargés de son exécution ». Donc, le simple fait qu'un décret soit délibéré en conseil des ministres n'était pas suffisant pour que la signature du Président de la République soit nécessaire. Selon nous, une telle interprétation donne plus de sens à la compétence générale du Premier Ministre en matière réglementaire en vertu de l'article 21. En l'état actuel de la jurisprudence, le seul fait qu'un décret est délibéré en conseil des ministres, même si aucun texte ne le prévoit, le met définitivement dans le cadre de la compétence du Président de la République en vertu de l'article 13 et la matière sort totalement de la compétence du Premier Ministre sauf si un décret en conseil des ministres prévoit autrement<sup>202</sup>. En raison de cette interprétation le pouvoir réglementaire du Premier Ministre reste dénué de sens et devient dépendant au conseil des ministres même si la Constitution prévoit qu'il a la compétence de droit commun en matière réglementaire.

L'autre façade de cette question est la signature d'un décret par le Président de la République même s'il n'a pas été délibéré en conseil des ministres. Un acte signé par le Président de la République doit relever de sa compétence. Mais un décret signé

---

<sup>199</sup> CE, 23 mars 1994, *Comité d'entreprise de la Régie nationale des usines Renault*, req. n° 112565 ; CE, *Allamigeon et Pageaux*, 27 avril 1994, req. n° 147203, 148545.

<sup>200</sup> M.-T. VIEL, « Régime des décrets librement délibérés en conseil des ministres », *AJDA*, 1994, n° 12, pp. 904-912

<sup>201</sup> CE, 16 octobre 1987, *Syndicat autonome des enseignants de médecine*, *Rec.*, p. 311

<sup>202</sup> CE, 9 septembre 1996, *Collas*, req. n° 140970.

par le Président de la République même s'il est contresigné par le Premier Ministre, est pris par le Président de la République selon la Constitution. C'est la raison pour laquelle nous soutenons que si un décret non délibéré en conseil des ministres est signé par le Président de la République, le décret doit être annulé en raison d'incompétence. Cependant, dans son arrêt *Sicard*<sup>203</sup>, le Conseil d'État a adopté la solution inverse. Heureusement, la solution adoptée pour la modification de ces décrets se diffère de la jurisprudence *Meyet* et la signature du Président de la République ne met pas ce décret hors de la compétence du Premier Ministre. Un simple décret ministériel peut toujours les modifier ou abroger<sup>204</sup>.

Comme la Constitution française, la Constitution de 1982 prévoit la signature des ordonnances<sup>205</sup> et les décrets par le Président de la République. Pourtant, contrairement à l'alinéa premier de l'article 13 de la Constitution de 1958, elle ne met aucune limite pour les décrets. Cela voudrait dire que non seulement les décrets du Conseil des Ministres mais aussi les « décrets communs », c'est-à-dire les décrets signés par le Premier Ministre et le ministre concerné, doivent être signés par le chef de l'État<sup>206</sup>. La signature du Président de la République est une obligation constitutionnelle. En vertu de la disposition prévoyant la signature des décrets par le Président et de l'article 8 qui dispose que le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et le gouvernement, la Cour Constitutionnelle turque a censuré une disposition qui contournait le Président en habilitant le Ministre de la Justice d'adopter un décret de nomination avec le contreseing du Premier Ministre<sup>207</sup>. Quant aux ordonnances, la Constitution prévoit que le Parlement habilite le gouvernement pour édicter des ordonnances. Donc, contrairement à la Constitution française, une compétence spécifique de signature du Président n'est pas expressément prévue dans la Constitution en cette matière. Pourtant, étant une décision prise en Conseil des Ministres, elle fait partie des actes obligatoirement signés par le Président de la République.

---

<sup>203</sup> CE, Ass., 27 avril 1962, *Sicard et autres, Rec.*, p.279.

<sup>204</sup> A. LEGRAND, « Incompétence », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2014, para. 19.

<sup>205</sup> La traduction exacte du terme utilisé pour désigner les ordonnances serait « les décrets en force de loi ». Malgré quelques différences dans leur régime juridique, nous utiliserons le terme « ordonnance » pour désigner ces actes de droit public turc afin de faciliter la lecture.

<sup>206</sup> K. GÖZLER, *op. cit.*, pp.507-508.

<sup>207</sup> AYM, E. 1992/37, K. 1993/18, K. T. 27.04.1993.

Dans le cadre de ce champ d'application concernant la signature des ordonnances et les décrets, la discrétion du Président de la République fait aussi débat. Nous avons soutenu que le sens du contreseing oblige que le Président de la République ne peut pas avoir refusé la signature des actes. En matière des ordonnances, cela a créé beaucoup de débats en raison du refus présidentiel de la signature des ordonnances pendant les cohabitations en France et surtout dans les années 2000 pendant la présidence de Ahmet Necdet Sezer en Turquie<sup>208</sup>.

En Turquie, la Cour Constitutionnelle et la doctrine semblent d'être d'accord sur un point : le Président de la République ne peut pas refuser de signer les ordonnances ou les décrets en raison d'un motif politique ou d'opportunité en raison du caractère symbolique de cette signature dans les régimes parlementaires où le chef de l'État n'est pas politiquement responsable contrairement au gouvernement<sup>209</sup>. Ainsi notre conception de contreseing nous amène à la même conclusion. Cependant, le débat est plus riche concernant un contrôle juridique.

La Cour Constitutionnelle a soutenu dans sa décision que le Président de la République a un devoir de ne pas signer les décrets contraires à la loi ou à la Constitution<sup>210</sup>. Une telle approche concerne sans doute les ordonnances aussi. Une grande partie de la doctrine assume ce point de vue en soutenant que le Président de la République ne serait pas tenu à signer un acte illégal<sup>211</sup> car la solution contraire inciterait le Président de la République à violer son devoir de veiller au respect de la Constitution dans l'article 101<sup>212</sup>. La solution proposée dans un tel cas est le renvoi

---

<sup>208</sup> Voir p. 154 et s.

<sup>209</sup> Cf. N. YÜZBAŞIOĞLU, « 19 Şubat Krizi : Cumhurbaşkanının Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme », *Aysel Çelikel'e Armağan-Milletlerarası Hukuk Bülteni*, no 1-2, 1999-2000, pp. 1037-1068, p. 1063. L'auteur soutient que le Président de la République peut renvoyer les ordonnances (non pas les décrets) au Conseil des Ministres pour une deuxième délibération en faisant une analogie par rapport à son pouvoir de la deuxième délibération des lois. Cependant, selon nous, une telle interprétation serait tout simplement une invention de compétence qui n'est nulle part écrite dans la Constitution. Le pouvoir de demander une seconde délibération s'inscrit dans le contexte des relations du Président avec le Parlement qui est un contexte différent des relations au sein de l'exécutif.

<sup>210</sup> AYM, E. 1992/37, K. 1993/18, K. T. 27.04.1993

<sup>211</sup> E. ALBADAĞ, « 57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanını », *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Vol. LX, no 1-2, 2002, pp. 3-28, p. 22 ; Y. ALİEFENDİOĞLU, « 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı », *TTB Dergisi*, no 94, 2011, pp.329-358, p. 335 ; E. ÖZBUDUN, *op.cit.*, p. 341 ; N. YÜZBAŞIOĞLU, « 19 Şubat Krizi : Cumhurbaşkanının Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme », *op. cit.*, p. 1064 ; S. YOKUŞ, *op. cit.*, p. 157-158

<sup>212</sup> E. ÖZBUDUN, *op. cit.*, p. 341

du décret pour une nouvelle délibération et de signer si le gouvernement insiste. En plus, en matière des ordonnances, le Président a le pouvoir de saisir la Cour Constitutionnelle en vertu de l'article 104 de la Constitution 1982. Après avoir signé l'ordonnance, le Président peut donc saisir la Cour Constitutionnelle s'il l'estime contraire à la Constitution<sup>213</sup>. Le seul cas pour un refus permanent serait le refus de signer un décret ou une ordonnance qu'une juridiction avait déjà décidé d'être illégal ou inconstitutionnel<sup>214</sup>. Cependant, ceci est un cas très extrême parce que pour qu'une telle hypothèse se réalise, il faut que le gouvernement adopte encore une fois exactement le même décret ou l'ordonnance qui a été annulé par les juridictions.

Nous croyons qu'il est possible de concilier la fonction limitée à l'authentification de la signature du Président et son devoir de ne pas violer la Constitution grâce à la saisine de la Cour Constitutionnelle. Le Président peut signer l'ordonnance la première fois qu'elle lui est présentée et puis saisir la Cour. Nous ne voyons pas l'intérêt d'inventer le pouvoir de la demande d'une seconde délibération pour les ordonnances qu'il estime inconstitutionnelles. Si à la fin le Président est obligé de signer l'ordonnance, comment ce mécanisme remplirait le devoir de la protection de la Constitution ? L'arme la plus importante que le Président possède pour remplir son devoir du respect de la Constitution est la saisine de la Cour Constitutionnelle. Ce n'est pas le Président de la République qui constate et censure les violations de la Constitution mais la Cour Constitutionnelle. Lui donner un tel pouvoir serait aussi dangereux car la frontière entre un contrôle d'opportunité et un contrôle juridique est parfois très floue. Pour les décrets, la même argumentation serait valable en ce qui concerne la fonction du contreseing. Comme, le Président de la République ne dispose pas d'autorité pour ne pas signer les actes du gouvernement, le fait qu'il a un devoir de veiller au respect de la Constitution, ne lui donnerait pas en soi-même une compétence que la Constitution ne lui accorde pas. Cependant, il ne serait pas tenu d'agir contre la Constitution non plus. Donc, le Président de la République ne doit pas être tenu de signer les décrets dont l'illégalité est évident car il n'a aucun moyen pour contester l'illégalité des décrets. Par contre, ceci ne voudrait pas dire que le Président de la République puisse comporter comme un juge. Son

---

<sup>213</sup> N. YÜZBAŞIOĞLU, « 19 Şubat Krizi : Cumhurbaşkanının Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme », *op. cit.*, p. 1064

<sup>214</sup> *Ibid.*

pouvoir de refus doit être limité aux illégalités évidentes sur le fondement d'une jurisprudence établie par les juridictions<sup>215</sup>.

En France, notre solution est pareille aussi. Le Président de la République ne dispose pas de pouvoir de refus de signer les ordonnances. Contrairement à l'unanimité de la doctrine en Turquie, les juristes français étaient divisés sur cette question. Plusieurs arguments ont été soulevés afin de trouver une base constitutionnelle au refus présidentiel sur les questions d'opportunité. Par exemple, l'absence de délai pour la signature des ordonnances même si un délai est prévu pour la promulgation d'une loi signifiait que le Président peut refuser de signer<sup>216</sup>. Nous ne comprenons pas comment une absence de délai peut signifier la discrétion du Président. Pourrait-on alors dire que le Président peut ne pas nommer les membres du Conseil Constitutionnel car il n'y pas de délai prévu pour les nommer ? L'argument ne nous paraît pas convaincant. Ainsi, l'argument linguistique s'appuyant sur l'utilisation de l'indicatif peut être utilisé dans les deux sens même si pour la plupart du temps, cette utilisation correspond à l'impérativité<sup>217</sup>. La disposition « passe-partout » de l'article 5 de la Constitution a été aussi recourue pour démontrer que le Président possède un certain pouvoir d'appréciation pour estimer l'inconstitutionnalité de l'ordonnance<sup>218</sup>. Nous défendons tout simplement, comme le cas en Turquie qu'un refus n'est pas possible sauf en cas d'inconstitutionnalité expresse. La même position est aussi adoptable concernant la signature des décrets vu que notre argumentation qui se base sur le fait que le pouvoir est soumis au contreseing est valable pour les décrets aussi. On pourrait conclure qu'en France comme en Turquie la signature des ordonnances et des actes réglementaires n'attribue qu'une compétence formelle dans un champ d'application pour large en Turquie qu'en France. Cependant, la jurisprudence Meyet contribue à l'élargissement de ce champ d'application même si sur le plan juridique, cet élargissement ne doit pas

---

<sup>215</sup> Cf. K. GÖZLER, *Cumhurbaşkanı- Hükûmet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?)*, Ekin, 2000, pp. 31-37. L'auteur soutient que le Président de la République est toujours obligé de signer toutes les ordonnances et tous les décrets et que l'illégalité ou l'inconstitutionnalité n'est jamais une exception.

<sup>216</sup> M. DUVERGER, « Le Président de la République n'est pas obligé de signer les ordonnances », *Le Monde*, 22 mars 1986 ; J. ROBERT, « M. Mitterrand peut refuser de signer », *Le Monde*, 18 avril 1986.

<sup>217</sup> V. PAPASPYROU, *op. cit.*, p. 389-390.

<sup>218</sup> O. DUHAMEL, « Ordonnances : signer ou ne pas signer ? », *Le Monde*, 12 avril 1986.

correspondre à un élargissement de pouvoir comme la compétence du Président est formelle en cette matière.

### **III. Les pouvoirs concernant les prérogatives étatiques**

Les compétences du Président de la République étant l'incarnation de l'État vont loin des tâches quotidiennes de l'exécutif. Le symbolisme attaché à être le chef de l'État apporte en même temps des pouvoirs dans les domaines ayant des liens forts avec la souveraineté de l'État. Reflétant aussi les faces interne et externe de la souveraineté étatique, nous étudierons les pouvoirs du Président d'abord en matière des armées (A) et ensuite des relations internationales (B).

#### **A. Le chef des armées**

Il est indéniable que la question de la responsabilité des armées est l'un des sujets les plus délicats concernant l'organisation des pouvoirs étatiques. Dans les deux pays faisant objet de cette étude, la Constitution prévoit des normes substantielles en matière de la défense nationale. Les deux Constitutions prévoient avec de différents termes que le Président de la République est le chef des armées. La Constitution turque choisit un forme plus solennelle : « le commandement supérieur. »

La compétence du Président de la République français en tant que le chef des armées heurte à l'article 20 et 21. L'article 20 prévoit que le gouvernement dispose de la force armée et l'article 21 cite que le Premier Ministre est responsable de la Défense nationale. Face à ces affirmations, la nature de la fonction du chef des armées est à nous de trouver car le terme « chef des armées » est assez ambigu.

Depuis la Troisième République, le rôle du Président de la République reste symbolique en matière des armées même si par exemple le texte prévoyait qu'il disposait de la force armée<sup>219</sup>. Une affirmation pareille se trouvait aussi dans la Constitution de 1946. « Le président de la République préside, avec les mêmes attributions, le Conseil supérieur et le Comité de la défense nationale et prend le titre

---

<sup>219</sup> R. DRAGO, « Le chef des armées de la IIe à la Ve République », *La Revue Administrative*, 1996, n° 292, pp.377-380, p. 378.

de chef des armées ». Pourtant, cette norme n'a pas été interprétée en tant qu'une norme habilitant le Président comme le responsable de la défense nationale<sup>220</sup>.

Pourtant, sous la Cinquième République, la compétence du Président de la République a été interprétée de façon extensive. L'argument principal pour défendre cette thèse était une lecture combinée de l'article 15 avec l'article 5. Étant le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité territoriale, il doit avoir la compétence essentielle et la direction effective en matière pour exercer sa responsabilité<sup>221</sup>.

Mais comment interpréter les articles donnant la responsabilité de la défense nationale au Premier Ministre ? Par rapport à l'article 5, les articles 20 et 21 sont évidemment *lex specialis* en matière de défense puisqu'ils adressent directement à la question. Donc, la direction effective de la défense nationale et des armées doivent être dans les mains du Premier Ministre. D'ailleurs comment peut-on dire que le seul titre « chef des armées » confie au Président toute la direction des armées si le gouvernement dispose de la force armée<sup>222</sup> ? On ne peut qu'adopter une approche qui prend la nature parlementaire du régime en considération. Ce pouvoir ne faisant pas partie des pouvoirs dispensés de contreseing, le sens symbolique de ce titre devient plus évident. La présidence des conseils et comités supérieurs de la Défense Nationale doit être interprétée avec la même approche aussi. Comme le titre de chef des armées est honorifique, la présidence de ces conseils l'est aussi. Ses pouvoirs dans ces conseils ne doivent pas être plus que ceux au sein du conseil des ministres.

Comme Lucie Sponchiado le démontre, même l'intention des rédacteurs de la Constitution prouve plutôt le contraire quand Raymond Janot affirme que le Premier Ministre est responsable de la défense nationale<sup>223</sup>. D'ailleurs, le premier texte de concrétisation en matière<sup>224</sup> qui est rédigé par des personnes ayant des « liens

---

<sup>220</sup> B. CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale*, thèse dact., Université de Paris, 1967 pp. 105-110.

<sup>221</sup> B. CHANTEBOUT, *op. cit.*, pp.196-197 ; R. HADAS-LEBEL, « La Ve République et la guerre », *Pouvoirs*, 1991, n°58, pp. 5-24, spéc. p. 9.

<sup>222</sup> V. contra J. THOMAS, « Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de défense », communication présenté à l'occasion du VIe Congrès de droit constitutionnel, Montpellier, 2005, spéc. p. 5. L'auteur soutient que l'interprétation linguistique ne met pas un résultat définitif au débat

<sup>223</sup> L. SPONCHIADO, « Le chef des armées et le responsable de la défense nationale », in B. MATHIEU, M. VERPEAUX (dir.) *Les compétences en matière de défense sous la Ve République – Dixième Printemps de Droit Constitutionnel*, Dalloz, coll. « Cahiers Constitutionnel de Paris I », 2016, pp. 27-45, spéc. p. 32-33.

<sup>224</sup> Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense

privilégiés avec les rédacteurs du texte constitutionnel »<sup>225</sup> précisait que « le Premier Ministre responsable de la défense nationale exerce la direction générale et la direction militaire de la défense. » Donc, ce n'est pas le Président de la République mais le gouvernement, et notamment étant le responsable de la défense nationale, le Premier Ministre qui est compétent en cette matière<sup>226</sup>. Pourtant, le Conseil Constitutionnel dans deux décisions récentes<sup>227</sup> a soutenu (à tort) l'interprétation inverse en adoptant une approche qui voit « l'autorité effective de la décision de recourir à la force armée (...) au président de la République »<sup>228</sup>.

De cette optique, le pouvoir du Président de la République concernant les armes nucléaires est aussi inconstitutionnel<sup>229</sup>. Ce pouvoir qui reposait sur un décret de 1964<sup>230</sup> jusqu'au décret du juin 1996<sup>231</sup> dotait le Président de la compétence exclusive de la décision de l'utilisation de l'arme nucléaire. Avec le décret de 2009<sup>232</sup>, le gouvernement est devenu « le subordonné du Président en matière de dissuasion nucléaire<sup>233</sup> » en établissant un contrôle gouvernemental. Il est sans doute une avancée par rapport au monopole nucléaire du Président de la République mais il reste insuffisant par rapport à l'équilibre constitutionnel que la Constitution prévoit en matière.

La Constitution turque est un peu moins ambiguë par rapport à la Constitution de 1958 concernant la compétence du Président. La Constitution prévoit que le Président de la République représente le « commandement supérieur » des Forces Armées Turques au nom de la Grande Assemblée Nationale de la Turquie. La formulation de la disposition ne crée pas de doute sur sa qualité honorifique<sup>234</sup>. D'ailleurs, le « commandement supérieur » est attribué non au Président de la

---

<sup>225</sup> L. SPONCHIADO, « Le chef des armées et le responsable de la défense nationale », *op. cit.*, p. 33.

<sup>226</sup> Voir aussi dans ce sens, M.-T. VIEL, « La répartition des compétences en matière militaire », *Revue de droit public*, 1993, pp.141-195, spéc. p. 163.

<sup>227</sup> Cons. const., 28 nov. 2014, n° 2014-432 QPC, Dominique de L. ; Cons. const., 27 févr. 2015, no 2014-450 QPC, Pierre T. et a.

<sup>228</sup> T. MULLIER, « Emploi de la force armée : entre Matignon et l'Elysée, le Conseil Constitutionnel a tranché ! », *Les Petites Affiches*, 17 juillet 2015, n° 142, pp. 3-4.

<sup>229</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit.*, pp. 109-110.

<sup>230</sup> Décret n°64-46 du 14 janvier 1964 relatif aux forces aériennes stratégiques

<sup>231</sup> Décret n°96-520 du 12 juin 1996 portant détermination des responsabilités concernant les forces nucléaires

<sup>232</sup> Décret n° 2009-1118 du 17 septembre 2009 relatif au contrôle gouvernemental de la dissuasion nucléaire

<sup>233</sup> J.-C. VIDELIN, *Droit de la défense nationale*, Bruylant., 2<sup>e</sup> édition, 2014, p. 153.

<sup>234</sup> M. ERDOĞAN, *1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*, *op. cit.*, p.117.

République mais à la personnalité morale de la Grande Assemblée Nationale de la Turquie qui est titulaire de cette mention en raison de son rôle central dans la Guerre d'Indépendance turque en vertu de l'article 117 al. 1 de la Constitution. Le Président ne fait que le représenter au nom de l'Assemblée. La qualité honorifique de ce titre devient encore plus évidente sous la lumière de l'article 117 alinéa 2 de la Constitution qui prévoit que « le Conseil des Ministres est responsable devant la Grande Assemblée Nationale de la Turquie du maintien de la sécurité nationale et de la préparation des Forces Armées Turque pour la défense de la patrie ».

Pourtant, la Constitution attribue une autre compétence importante en matière de la défense, une compétence que la Constitution française n'attribue pas à son Président : donner la décision de se servir des forces armées si le pays subit une agression armée soudaine et s'il est par conséquent indispensable de prendre sans délai la décision de se servir des forces armées. Mais ce pouvoir ne peut être utilisé que pendant les vacances ou la suspension des travaux de l'Assemblée. La logique est de donner une réponse rapide à un danger imminent. Même si c'est un pouvoir pour les temps de crise, ce pouvoir majeur ne peut être utilisé que sous le contreseing dans les cas où cette décision est endossée par le gouvernement. Une décision d'importance majeure ne peut être prise autrement<sup>235</sup>. D'ailleurs, la Constitution affirme clairement la responsabilité du gouvernement en matière de la défense nationale devant l'Assemblée. Comme l'Assemblée est le pouvoir principal décidant le recours aux forces armées dans les temps normaux en vertu de l'article 92 de la Constitution, il faut que cette décision soit endossée par un organe qui est responsable devant l'Assemblée et cet organe n'est que le gouvernement.

Malgré les différentes formulations dans les textes, les pouvoirs du Président en matière de la défense sont utilisés par le gouvernement par le biais du mécanisme de contreseing et les titres donnant une supériorité au Président en face des armées conservent leur caractère solennel dans les deux pays.

---

<sup>235</sup> M. ERDOĞAN, 1982 *T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*, op. cit., p.118 ; E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit, p. 338-339.

## B. Les relations internationales

Les pouvoirs attribués au Président de la République français sont incontestablement plus larges que son homologue turc en matière des relations internationales. L'article 52 de la Constitution de 1958 donne une compétence générale en matière de négociations et ratifications des traités. En plus, grâce à une obligation d'information, il assure que le Président soit omniscient sur les questions des relations internationales.

Pourtant est-il omnipotent ? Tout d'abord, nous répéterons notre maxime. Ce pouvoir est soumis à contreseing. Donc, la ratification et la négociation des traités ne sont pas fait seulement par le Président de la République. Au contraire, le mécanisme de contreseing oblige que le véritable détenteur du pouvoir soit le gouvernement. Comment peut-on imaginer qu'un gouvernement conduit la politique de la nation sans pouvoir conduire la politique extérieure ? L'article 20 ne cite aucune exception. Si, le constituant avait souhaité de donner une véritable compétence au Président au delà du gouvernement, il aurait pu le faire en dispensant ce pouvoir du contreseing<sup>236</sup>. C'est la raison pour laquelle nous croyons que l'argument qui consiste à soulever la fonction du garant de l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et le respect des traités pour attribuer une compétence réelle est faible<sup>237</sup>. D'ailleurs, c'est une responsabilité qui est déjà concrétisé au sein du texte constitutionnel par l'article 16 de la Constitution qui donne un pouvoir très large au Président en temps de crise<sup>238</sup>. Pourtant, on pourrait dire, en faisant analogie avec le pouvoir de la signature des ordonnances, que le Président peut refuser de ratifier un traité qui est explicitement contraire aux obligations internationales de l'État en vertu des traités précédents en évoquant le principe *pacta sunt servanda*. Mais cela ne démontrerait pas que le Président de la République possède une compétence générale ou un « domaine réservé » en matière<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, op. cit., p. 106.

<sup>237</sup> Voir contra. E. ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, PUF, coll. « Droit Fondamental », 1<sup>e</sup> édition, 1992, p. 53-57 ; P. ARDANT, *Le Premier Ministre en France*, Montchrétien, coll. « Clef Politique », 1991, p.124-125.

<sup>238</sup> B. CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale*, op. cit., p. 195.

<sup>239</sup> Voir contra. P. ARDANT, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp. 37-62, spéc. p. 45 ; E. ZOLLER, op. cit., p. 56.

Les pouvoirs du Président turc sont encore moins importants dans cette matière. La Constitution n'attribue aucun pouvoir au Président pour la négociation des traités et il n'est nulle part écrit une obligation d'information comparable à l'alinéa 2 de l'article 15 de la Constitution de 1958. Selon la Constitution de 1982, la négociation des traités est suivie par le gouvernement depuis la Constitution 1924. Par contre, le Président est tenu de ratifier et de publier les traités. L'article 90 alinéa 1 prévoit que l'Assemblée Nationale doit passer une loi autorisant la ratification des traités pour qu'ils puissent être ratifiés sauf les traités d'importance mineure énumérés dans les alinéas suivants<sup>240</sup>. Ces traités peuvent être directement ratifiés sans avoir besoin d'une loi d'habilitation.

Les traités étant des documents internationaux qui créent des obligations pour les États, leurs ratifications nécessitent un responsable politique<sup>241</sup> donc doivent être aussi soumis au contreseing. Pour les traités dont la loi d'habilitation pour la ratification est adoptée, la ratification du Président de la République avec un décret contresigné par le gouvernement est nécessaire<sup>242</sup>. Pour les autres qui peuvent être ratifiés sans loi, eux aussi, ils doivent être toujours contresignés par le gouvernement.

Finalement, les Présidents turc et français ont le pouvoir d'accréditer les ambassadeurs et les envoyés en même temps que les recevoir. N'ayant pas un domaine réservé du gouvernement sur ce point, la compétence des Présidents pour l'accréditation des ambassadeurs et les envoyés est aussi au titre honorifique<sup>243</sup>.

---

<sup>240</sup> Les alinéas 2 et 3 de l'article 90 sont ainsi :

Les conventions régissant les relations économiques, commerciales ou techniques et dont la durée ne dépasse pas un an peuvent, à condition de n'entraîner aucune charge pour les finances de l'État et de ne pas porter atteinte à l'état des personnes ni aux droits de propriété des Turcs à l'étranger, être mises en vigueur par simple publication. Dans cette éventualité, les conventions en question sont portées à la connaissance de la Grande Assemblée nationale de Turquie dans les deux mois suivant leur publication.

Les accords d'application fondés sur une convention internationale et les accords économiques, commerciaux, techniques ou administratifs conclus en vertu d'une habilitation législative ne doivent pas être approuvés par la Grande Assemblée nationale de Turquie ; toutefois, les accords économiques et commerciaux ou concernant les droits de particuliers conclus conformément au présent alinéa ne peuvent être mis en vigueur avant leur publication.

<sup>241</sup> M. SOYSAL, *Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınları, 6<sup>e</sup> édition, 1986, p. 321.

<sup>242</sup> S. ARMAĞAN, « 1982 Anayasasında Uluslararası Andlaşmaların İmzalanması ve Onaylanması Sistemi », *Anayasa Yargısı*, Vol. 17, 2000, pp.340-361, spéc. p. 353.

<sup>243</sup> Nos explications concernant le pouvoir de nomination sont aussi valables voir p. 42 et s.

## SECTION II : L'exception : Les pouvoirs dispensés de contreseing d'un arbitre

« Qu'est-ce qu'un arbitre ? » C'est la question qui hante toutes les études sur le Président de la République en France en raison de la formulation de l'article 5 de la Constitution. C'est quoi cet arbitrage par lequel le Président de la République « assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État » ? Un sens faible qui s'abstient de participer à la décision politique et un sens fort qui fixe lui-même les grandes orientations de la politique sont évoqués concernant cette notion « ambiguë »<sup>244</sup>.

Nous ne voyons pas en quoi exactement un arbitre peut être une partie au jeu. Comme Georges Pompidou a relevé, il peut décider souverainement mais cela ne veut pas dire qu'il peut jouer le jeu. Peu importe son sens, comme Philippe Ardant l'évoque, il y a une notion commune à toutes les conceptions de l'arbitrage : l'impartialité<sup>245</sup>. Notamment, dans le cadre juridique, la neutralité accompagne la notion incontestablement<sup>246</sup>. Cela voudrait dire qu'il est *censé d'être* au dessus des parties au conflit qu'il est censé à arbitrer, c'est-à-dire les partis politiques qui sont souvent accusés en tant que la source d'instabilité<sup>247</sup>. Mais cela veut aussi dire qu'il est au dessus des personnes qui sont élus pour réaliser un programme après une compétition très idéologique et donc loin d'être impartiale : les élections législatives. Donc, en tant qu'arbitre en maintenant son impartialité, il ne *doit* pas être un joueur dans le jeu politique mais intervenir tout simplement quand il y a un problème de fonctionnement des pouvoirs publics afin d'assurer son fonctionnement régulier. Comme Pierre Brunet l'exprime, si sa circonscription est toute la France, « on pourrait dire que son parti c'est la France »<sup>248</sup>. En plus, la première version du texte dans les travaux préparatoires qui prévoyait que le Président de la République définit l'orientation générale de la politique a été supprimée sur les objections de Guy Mallet

---

<sup>244</sup> F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, LGDJ, coll. « Manuel », 36<sup>e</sup> édition, 2015, p. 554.

<sup>245</sup> P. ARDANT, « L'article 5 et la fonction présidentielle », op. cit. p. 43.

<sup>246</sup> M.-A. COHENDET, « L'arbitrage du Président de la République », *Archives de philosophie du droit*, 2009, tome 52, pp. 15-56, spéc. p. 17.

<sup>247</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, op.cit., p. 55.

<sup>248</sup> P. BRUNET, *Vouloir pour la nation: le concept de représentation dans la théorie de l'Etat*, LGDJ, 2004, p. 334.

et Pierre Pflimlin<sup>249</sup>. Ceci montre explicitement qu'une conception directrice du chef de l'État a été rejetée dès le début. Enfin, cet article n'est qu'un seul article de la Constitution. Le fait qu'il soit au début du titre consacré au Président de la République n'impose pas que tous les pouvoirs du Président soient interprétés sous sa lumière<sup>250</sup>.

Ainsi, la Constitution turque donne une mission similaire au Président de la République en tant que le chef de l'État. Selon l'article 104, il veille au respect de la Constitution et au fonctionnement régulier et harmonieux des organes de l'État. Même si la formulation est différente, la similarité est évidente. Cependant, différemment de la France, la notion d'arbitrage est absente. Mais, un devoir d'impartialité est imposé par la rupture de ses liens avec son parti politique en vertu de l'article 101. Le mot d'impartialité n'apparaît pas dans l'article mais dans son titre : « ses qualités et son impartialité ». La rupture du lien avec le parti politique combiné avec le titre de l'article, le devoir d'impartialité devient évident. C'est par cette impartialité que le devoir de veiller au respect de la Constitution et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics lui sont confiés.

Donc, comment la Constitution concrétise cette responsabilité de veiller au respect de la Constitution et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ? Comme on avait expliqué, les pouvoirs soumis au contreseing relevant de la compétence du gouvernement, ne peuvent pas être des moyens présidentiels pour assurer cette responsabilité. Cette notion d'arbitre ne doit pas être un moyen de justification pour l'abus de ces pouvoirs. Mais cela ne veut pas dire que l'article 5 de la Constitution française ou l'article 104 de la Constitution turque est dénué de tout sens. Les moyens pour que les Présidents réalisent leur fonction d'arbitre sont les pouvoirs dispensés de contreseing. Ils donnent sens à cette fonction inhabituelle et à la conception plus active du chef de l'État du régime parlementaire.

En tant que des arbitres qui veillent le fonctionnement des pouvoirs publics, ces deux Présidents peuvent régler le blocage en renvoyant le problème au peuple donc par l'arbitrage populaire (I) ou par le biais des institutions de la République donc par l'arbitrage populaire (II)

---

<sup>249</sup> D. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, *Droit constitutionnel contemporain: La Constitution de la Ve République*, Dalloz, coll. « Cours », 7<sup>e</sup> édition, 2015, p.173.

<sup>250</sup> P. BRUNET, *op. cit.*, p. 334-335.

## I. L'arbitrage populaire

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie de référendum<sup>251</sup> » « La souveraineté appartient sans condition et sans réserves à la Nation. Elle l'exerce par le biais des organes habilités en vertu des principes établis dans la Constitution<sup>252</sup> ». Voilà les articles qui affirment la souveraineté nationale dans les deux Constitutions. Les élections sont la manifestation principale de ce principe vu le caractère représentatif de la démocratie. Mais à part les élections tenues régulièrement, des élections en dehors du calendrier régulier peuvent avoir lieu. Ainsi, il existe d'autres moyens d'expression pour les citoyens au niveau national, notamment le référendum. Cependant, l'initiative de ces moyens n'appartient pas *totalemment* au peuple mais à la volonté ses élus notamment au Président de la République en raison de son attribution d'arbitre. Il joue un rôle central dans le déclenchement du référendum (A) et il est personnellement le déclencheur de nouvelles élections par le biais de la dissolution (B).

### A. Le référendum

Le référendum est « une votation par laquelle les citoyens se prononcent par oui ou non à propos d'un texte<sup>253</sup> ». Ce vote est aussi vêtu d'une importance solennelle. C'est le moment où le souverain se prononce en toute sa majesté. Mais l'expérience montre que le référendum peut très facilement transformer en un plébiscite sur une personne au lieu du vote d'un texte. Donc, le mécanisme doit être élaboré avec des garanties nécessaires pour que le référendum puisse porter véritablement sur le texte. Mais en même temps, briser la rigidité du régime représentatif est une avancée importante pour une démocratie participative. Les réformes qui visent à élargir le champ d'application du référendum sont évidemment une tentative pour cela même si au début de la Ve République, le référendum était simplement un moyen préféré pour Général de Gaulle afin de contourner l'Assemblée

---

<sup>251</sup> Article 3 de la Constitution de 1958

<sup>252</sup> Article 6 de la Constitution de 1982

<sup>253</sup> P. AVRIL, J. GICQUEL, *Lexique Droit Constitutionnel*, coll. « Lexiques », PUF, 2001, 8<sup>e</sup> édition, p. 113

et les partis politiques<sup>254</sup>. Le Président restait directement en face du peuple et lui posait la question.

Les enjeux du référendum ont incité le constituant à donner une place importante dans le texte constitutionnel malgré la réticence exprimée par certains représentant lors de la rédaction<sup>255</sup>. En France, il existe trois différents modalités pour faire un référendum tandis qu'il n'y a qu'une seule en Turquie. Le référendum législatif prévu dans l'article 11 de la Constitution française est totalement étranger au régime politique turc. Mais, les deux constitutions s'alignent en matière du référendum pour la révision constitutionnelle.

En France, dans le cadre de l'article 11 de la Constitution, le Président de la République se trouve à la deuxième étape de la décision référendaire. Le référendum peut porter sur « sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ». La liste particulièrement longue et à part la ratification du traité, les critères restent assez flous. « L'organisation des pouvoirs publics » est un terme assez large qui peut comprendre toutes les dispositions relevant des organes de l'État. On n'arrive pas non plus à déterminer en quoi consiste le terme les réformes politiques, sociales et environnementales. Pourtant, on pourrait spéculer ce qu'ils ne sont pas. L'explication de l'ancien garde des Sceaux Jacques Toubon dans l'Assemblée National pendant les délibérations de la révision de 1995 nous esquisse une image. Il soutient que « les libertés et les principes (...) repris dans le bloc de constitutionnalité sont exclus du champ du référendum » en même temps que « le droit pénal, les lois de finances, les questions de souveraineté comme la police, la défense et la politique étrangère »<sup>256</sup>.

Cet article depuis 2008, prévoit deux différentes procédures pour le référendum législatif. La première est la procédure classique prévue depuis 1958

---

<sup>254</sup> P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, La Documentation Française, 2011, p. 117-118

<sup>255</sup> Voir par exemple intervention de M. Coste-Floret in COMITÉ NATIONALE CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA Ve RÉPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. II, *op. cit.*, p. 81

<sup>256</sup> F.-M. SOUCRAMANIEN, P. PACTET, *Droit Constitutionnel*, Dalloz, coll. « Universités », 34<sup>e</sup> édition, 2015, p. 417

même si elle a subi quelques changements. L'initiative de cette procédure appartient soit au Gouvernement, soit aux deux chambres du Parlement par une proposition conjointe. La proposition du gouvernement connaît une limite matérielle et procédurale : Temporellement, elle ne peut être faite que pendant les durées de sessions du Parlement, et procéduralement, le projet de loi référendaire du gouvernement doit faire un débat devant chaque chambre de l'Assemblée. Ce mécanisme introduit en 1995 vise à mieux informer le peuple grâce à un débat au sein des chambres, à donner une opportunité aux représentants du peuple de s'exprimer et interroger le gouvernement. Cependant, l'efficacité du mécanisme est discutable<sup>257</sup>. Ensuite, c'est le Président de la République qui intervient. C'est lui seul qui décide ou non de soumettre la proposition au référendum. Il a un droit de veto totalement discrétionnaire<sup>258</sup>. Comparé à l'inefficacité du débat parlementaire et le refus du Conseil Constitutionnel pour contrôler les lois référendaires<sup>259</sup>, le Président de la République est la seule véritable autorité de la procédure.

La deuxième procédure prévue est l'initiative populaire partagée. Elle a été proposée par le comité Balladur étant inspiré largement des travaux du comité consultatif pour la révision de la Constitution du doyen Vedel<sup>260</sup>. Introduite avec la révision de 2008, la procédure prévoit que le référendum peut être organisé par la demande du cinquième des membres du Parlement soutenu par le dixième des électeurs inscrits. Cette demande est d'abord contrôlée obligatoirement par le Conseil Constitutionnel et ensuite doit être examinée par les deux chambres du Parlement dans le délai de six mois après la déclaration de conformité de Conseil. Si le Parlement ne l'examine pas, le Président de la République soumet la proposition au référendum. Contrairement à la première procédure, dans cette voie d'initiative

---

<sup>257</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, op. cit., p.76

<sup>258</sup> J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 29<sup>e</sup> édition, 2015, p.611

<sup>259</sup> Cons. const., déc. n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct*. Le Conseil Constitutionnel s'est déclaré incompétent pour contrôler les lois référendaires en refusant d'examiner une loi qu'il considère d'être le résultat de « l'expression directe de la souveraineté nationale » et en soutenant que sa compétence est limitée au contrôle des lois votées par le Parlement.

<sup>260</sup> COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA Ve RÉPUBLIQUE, *Une Ve République plus démocratique*, La Documentation Française, 2007, pp. 74-76.

partagée, le Président n'a pas de droit de veto. L'absence du verbe « pouvoir »<sup>261</sup> par rapport à son emploi dans le premier alinéa implique que l'on est en face d'une compétence liée et vu la nature semi-directe de la procédure, un tel droit serait contraire au *ratio legis* de la disposition<sup>262</sup>. Mais ni la Constitution, ni la loi organique ne prévoit un délai pour le Président de la République ce qui est inquiétant pour encadrer l'action du Président de la République en pratique<sup>263</sup>. Il faut cependant avouer que la procédure dans sa formulation actuelle représente la réticence des institutions de la République pour la démocratie directe. Même si le peuple est à la base de la procédure, le nécessaire soutien du Parlement montre en quoi cette disposition n'est pas une initiative purement populaire et, cela est sûrement plus qu'une simple technique pour éviter les abus<sup>264</sup>. Le contrôle par le Conseil Constitutionnel aurait pu être suffisant pour assurer la régularité de la procédure. D'ailleurs pendant les séances sur le projet de loi constitutionnelle, le Premier Ministre de l'époque François Fillon s'exprimait devant le Sénat : « Les risques de dérives d'une telle procédure ne nous ont pas échappé et nous serons attentifs aux propositions d'encadrement que vous formulerez. Elles auront vocation à figurer dans la future loi organique qui organisera la procédure<sup>265</sup> ». Mais différemment de la procédure précédente, le veto appartient alors au Parlement et au Conseil Constitutionnel. Le rôle du Président est minimisé.

A cause de la révision constitutionnelle de 1962 concernant l'élection du Président au suffrage universel direct, le champ d'application de cet article est largement débattu. Comme on a indiqué au début de notre étude, cette procédure qui est censée à être législative a été utilisée pour la révision constitutionnelle par Général de Gaulle. Le motif était évident : il souhaitait de contourner le Parlement qui était hostile à la révision et dont l'accord est indispensable pour la procédure de l'article 89 en soumettant le projet directement au référendum<sup>266</sup>. Le prétexte était dans le champ

---

<sup>261</sup> Article 11 alinéa 5 se lit : « Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum »

<sup>262</sup> F.-M. SOUCRAMANIEN, P. PACTET, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 420.

<sup>263</sup> M. HAULBERT, « Référendum d'initiative partagée : représentants versus représentés ? », *Revue du droit public*, 2014, n°6, ID : RDP20141639.

<sup>264</sup> F. HAMON, « Article 11 : La nouvelle procédure de l'article 11 : « Un vrai-faux référendum d'initiative populaire » », in J.-P. CAMBY, P. FRAISSEIX, J. GICQUEL (dir.), *La révision de 2008 : Une nouvelle constitution ?*, LGDJ, 2011, p. 50

<sup>265</sup> JO, déb. Sénat, 17 juin 2008, p. 2843

<sup>266</sup> P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir, op. cit.*, p. 52.

d'application de l'article 11 : « l'organisation des pouvoirs publics ». Il est vrai que le projet de loi constitutionnelle relevait de l'organisation des pouvoirs publics mais c'est normal vu que c'est une notion inhérente à la définition matérielle de la Constitution. L'article dédié à la révision constitutionnelle est l'article 89 comme son titre le prouve et il n'y a nulle part dans la Constitution une autre référence à la révision constitutionnelle<sup>267</sup>. D'ailleurs, dans l'article 16, l'apparition du terme « pouvoirs publics constitutionnels » et son absence dans l'article 11 est une autre preuve que la procédure n'a pas été envisagée pour les lois constitutionnelles<sup>268</sup>. L'intervention de Léon Noel pendant la délibération du Conseil Constitutionnel sur la décision du Général de Gaulle à soumettre le projet au référendum nous montre aussi que les rédacteurs de la Constitution n'y ont pas vu une procédure concurrente à l'article 89. Il accepte que « tout au long des discussions du Comité consultatif constitutionnel, on a toujours écarté l'utilisation du référendum en dehors de toute consultation du Parlement<sup>269</sup> » et même la proposition de Marcel Waline pour une telle procédure a été rejetée<sup>270</sup>. Le Conseil d'État a aussi affirmé dans son arrêt *Sarran* que la procédure de l'article ne peut être employé que pour les référendums législatifs<sup>271</sup>. Comme professeur Cohendet l'explique, l'argument évoquant que l'utilisation de cette procédure pour les révisions constitutionnelles est devenue la coutume constitutionnelle reste assez faible car les deux éléments principaux pour qu'une coutume existe : la pratique pertinente et l'*opinio juris* manquent en l'espèce. La procédure n'est utilisée que deux fois (en 1962 et 1969). La dernière utilisation a été un échec. Suite à la première utilisation, l'Assemblée a renversé le gouvernement, le Conseil Constitutionnel, même si l'on a appris plusieurs années après, a émis un avis défavorable, la doctrine est largement contre son utilisation pour les révisions constitutionnelles et finalement le Conseil d'État a confirmé son utilisation exclusive

---

<sup>267</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 527

<sup>268</sup> Intervention de René COTY, Séance du 2 octobre 1962 au Conseil Constitutionnel v. B. MATHIEU, J.-P. MACHELON, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, D. ROUSSEAU, X. PHILIPPE, *Les grandes délibérations du Conseil Constitutionnel (1958-1986)*, op. cit., p. 99.

<sup>269</sup> Intervention de Léon NOEL, Séance du 2 octobre 1962 au Conseil Constitutionnel v. *ibid.*, p. 106

<sup>270</sup> Intervention de René CASSIN, Séance du 2 octobre 1962 au Conseil Constitutionnel v. *ibid.*, p. 107

<sup>271</sup> CE, Ass., 30 octobre 1998, *Sarran*, req. n°200286, 200287 ; C. MAUGÜÉ, « L'arrêt *Sarran*, entre apparence et réalité », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 1999, n° 7

pour le référendum législatif. Pour toutes ces raisons évoquées, aucun de deux éléments n'est présent pour que cela devienne une règle coutumière<sup>272</sup>.

Un référendum législatif étant absent de la Constitution turc, le référendum pour la révision constitutionnelle prévoit un rôle beaucoup moins central au Président de la République. C'est l'article 175 de la Constitution qui prévoit la révision de la Constitution. L'initiative de la révision n'appartient qu'au tiers des membres de l'Assemblée et pour que la loi soit adoptée, il faut qu'elle soit votée par les trois cinquièmes des députés. Après deux votes consécutifs dont le dernier est déterminant, la loi adoptée est envoyée au Président de la République. Si la loi est adoptée par une majorité correspondant au moins de deux tiers des députés, elle est obligatoirement soumise au référendum. Le Président de la République n'a aucune discrétion en matière. Cependant, si elle est votée par les deux tiers des députés, le référendum dépend à la discrétion du Président de la République. Il peut aussi choisir les dispositions qu'il souhaite de soumettre au référendum. Donc, il peut promulguer une partie de la loi directement, et soumettre l'autre partie au référendum. Le Président de la République a aussi le droit de demander une deuxième délibération. Le Conseil Constitutionnel a décidé que ce renvoi à l'Assemblée ne constitue pas un veto au sens où il n'a aucun effet sur le vote<sup>273</sup>.

Donc, le Président a une discrétion en matière du référendum dans le cas où il y a un véritable consensus sur le sujet à l'Assemblée : deux tiers des députés. Dans la doctrine turque et aussi dans la pratique, il est considéré en tant qu'un pouvoir propre car, l'article 104 dispose qu'il peut soumettre la loi au référendum « s'il estime nécessaire » et aussi le gouvernement n'est mentionné nulle part dans l'article 175 consacré à la révision, il n'a même pas le pouvoir d'initiative<sup>274</sup>. D'ailleurs, c'est un pouvoir qu'il exerce en tant que le chef de l'État arbitre<sup>275</sup>. En vertu du critère que l'on a développé au début du chapitre, ce n'est pas un pouvoir qui lui habilite à régler une affaire au fond mais à demander l'avis du peuple en tant qu'arbitre. Tous ces détails prouvent qu'il est censé à être un pouvoir dispensé de contreseing.

---

<sup>272</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 527.

<sup>273</sup> AYM E. 2007/72, K. 2007/68, K. T. 05.07.2007. Pour une explication détaillée du pouvoir de demander une deuxième délibération voir p. 87 et s.

<sup>274</sup> M. ERDOĞAN, 1982 T.C. *Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*, op. cit., p. 81-82.

<sup>275</sup> E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., pp.174-175 ; B. TANÖR , N. YÜZBAŞIOĞLU, 1982 *Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., p. 291.

Pourtant, ceci est évidemment un grand risque politique pour le Président et il peut mettre le Président de la République en confrontation avec l'Assemblée<sup>276</sup>. Les deux fois que ce pouvoir a été exercé, le peuple a voté pour la révision : en 1987 par Kenan Evren (l'état-major des armées qui a dirigé le coup d'État en 1980 et le Président de la République entre 1982 et 1989) pour la levée des interdictions d'exercer des activités politiques pour les politiciens au moment de coup d'État et en 2007 par Ahmet Necdet Sezer (ancien juge de la Cour Constitutionnelle et le Président de la République entre 2000 et 2007) pour l'élection du Président au suffrage universel direct. Le fait qu'il peut ne pas se soumettre au deux tiers du Parlement mais choisir le référendum montre aussi le pouvoir excessif que la Constitution lui a consacré. On peut se demander si un arbitrage est nécessaire en cas d'un tel consensus pour changer la Constitution. D'ailleurs, Bülent Tanör et Cem Eroğul condamnent cet excès et Eroğul le compare aux pouvoirs d'un sultan<sup>277</sup>.

Quant au référendum relatif à la révision constitutionnelle en France, le rôle du Président de la République français est moins central car son pouvoir est soumis au contreseing. Et ce pouvoir est considérablement réduit si à l'origine de la révision constitutionnelle se trouve le Parlement. La procédure de la révision constitutionnelle peut être déclenchée soit par une proposition, donc par un membre du Parlement, soit par le Président de la République sur proposition du Premier Ministre. Pour les propositions, après le vote identique de chaque chambre du Parlement, le Président doit le soumettre au référendum. Pour les projets, une fois que le texte est voté par les deux Parlements, il dispose un pouvoir discrétionnaire entre deux choix : Soit convoquer le Congrès, soit le soumettre au référendum. Mais tous ces pouvoirs sont des pouvoirs formels qui doivent appartenir au Premier Ministre en réalité.

Donc, le rôle du Président français en matière de référendum apparaît au niveau législatif qui contribue à augmenter ses pouvoirs au sein de régime politique mais le Président turc a un pouvoir considérable pour déclencher des référendums concernant les révisions constitutionnelles malgré l'absence des référendums législatifs dans la Constitution. Cependant, vu la rareté d'une révision constitutionnelle, le référendum législatif du Président français, le met dans un rôle

---

<sup>276</sup> E. ONAR, *1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu*, Ankara, 1993, p. 97.

<sup>277</sup> C. EROĞUL, « Anayasa Değişikliği, Esası Unutturmayı Amaçlayan Usul Tartışması », *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 1987, n°86, p. 27 ; B. TANÖR, *İki Anayasa 1961-1982*, Beta, 1986, 1<sup>e</sup> édition, p. 168.

plus central. Notamment, le fait qu'il peut être à l'initiative de la procédure législative et de la procédure de la révision constitutionnelle lui donne la possibilité de dépasser le concept d'arbitrage plus facilement que son homologue turc. Mais, le Président turc possède un pouvoir plus considérable pour défendre la rigidité de la Constitution qui lui donne le pouvoir de résister contre les deux tiers de l'Assemblée tandis que le Président français a un pouvoir formel en cette matière selon la Constitution. D'ailleurs, la différence de l'exercice de ces pouvoirs témoigne de la différence de leur nature. Le Président de la République a choisi de contourner une procédure prévue pour le référendum législatif pour transformer la Constitution dont il est le gardien, mais les Présidents turcs n'ont pas pu faire autre chose que résister au Parlement.

## **B. La dissolution**

La dissolution est sans doute le mécanisme de recours ultime dans les régimes parlementaires pour résoudre les crises politiques. Même s'il existe plusieurs formes de dissolution des parlements i.e. autodissolution des Parlements ou dissolution par l'initiative populaire<sup>278</sup>, principalement, elle est l'arme de l'exécutif contre le législatif qui balance le pouvoir de censure du gouvernement en assurant une responsabilité des parlementaires devant le peuple<sup>279</sup>. Ce pouvoir qui appartenait traditionnellement au monarque en Angleterre est aussi devenu une compétence que le Premier Ministre exerce au fur et à mesure du développement historique du régime parlementaire grâce à la règle de *contreseing*<sup>280</sup>. Mais les Constitutions turque et française redonnent ce pouvoir au chef de l'État.

L'histoire de deux pays apporte une réticence contre le droit de dissolution du chef de l'État. En France, la dissolution abusée par Charles X avec son utilisation excessive de la dissolution, à deux reprises consécutives en 1830<sup>281</sup>, et par le Seize-Mai suite auquel Mac Mahon s'est servi de la dissolution pour soumettre le Parlement

---

<sup>278</sup> T. KARAMUSTAFAOĞLU, *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1982, pp. 135-140.

<sup>279</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 272.

<sup>280</sup> *Ibid*, p. 271.

<sup>281</sup> O. DUHAMEL, *Histoire constitutionnelle de la France*, Seuil, coll. « Essais », 1995, p. 49-50.

marquent les esprits républicains<sup>282</sup>. En Turquie, les dissolutions imposées par le Comité d'Union et Progrès pendant les guerres de Balkan et la dernière dissolution de la Chambre des députés de l'Empire Ottoman en 1920 ont créé aussi des traumatismes<sup>283</sup>. Ainsi, les dernières Constitutions avant les Constitutions actuelles des deux pays imposaient de lourdes conditions presque identiques pour l'exercice du droit de dissolution. L'article 51 de la Constitution de 1946 prévoyait qu'au cours d'une même période de dix-huit mois, deux crises ministérielles c'est-à-dire le refus pour une demande de confiance ou une motion de censure votée par le Parlement, surviennent, la dissolution de l'Assemblée nationale pourra être décidée en Conseil des ministres, après avis du président de l'Assemblée. C'est le Président de la République qui le prononce par décret. L'article 108 de la Constitution de 1961 est une quasi-traduction de cette disposition. Selon cet article, il fallait que le gouvernement soit renversé deux fois par une motion de censure ou par un refus à la demande de confiance dans dix-huit mois et que le gouvernement soit renversé une troisième fois avant que le Premier Ministre ne demande la dissolution au Président. Enfin, le Président de la République était tenu de consulter les Présidents des assemblées. La première différence entre la Constitution de 1946 et la Constitution de 1961 est l'initiative de la dissolution qui appartient au Premier Ministre dans la version turque au lieu de Conseil des Ministres dans la dissolution française. La deuxième, c'est le fait que les avis des Présidents des Assemblées seront présentés au Président de la République mais non au Conseil des Ministres dans la Constitution de 1961. Le Président turc joue un rôle plus central dans la procédure. Mais comme tous les pouvoirs du Président sont soumis au contreseing sous la Constitution de 1961, la compétence du Président n'est que formelle. Finalement, la Constitution de 1961 ajoute une autre couche de crise. Selon la Constitution de 1946, « deux crises dans 18 mois » est une condition suffisante mais pour la Constitution de 1961, il faut une troisième crise pour que la dissolution soit prononcée.

Par une réaction à ces dispositions complexes dont les inefficacités sont montrées comme l'une des raisons pour l'instabilité politique, les Constitutions de 1958 et 1982 ont cherché à simplifier la dissolution. Pour De Gaulle, le droit de

---

<sup>282</sup> P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, op. cit., p. 120.

<sup>283</sup> T. KARAMUSTAFAOĞLU, *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, op. cit., 194.

dissolution totalement discrétionnaire du chef de l'État était indispensable<sup>284</sup>. Le président de la commission constitutionnelle rédigeant la Constitution de 1982, Orhan Aldıkaçtı, critiquait aussi l'inefficacité du mécanisme de dissolution dans la Constitution de 1961 dans son premier discours devant l'Assemblée Consultative<sup>285</sup>.

L'appartenance de ce pouvoir directement au chef de l'État au lieu du chef du gouvernement explique le basculement que les Constitutions prévoit par rapport au régime parlementaire. Cette discrétion est sans doute la plus importante des concrétisations de la fonction d'arbitrage du Président de la République qui est chargé de veiller le fonctionnement régulier des institutions<sup>286</sup>.

Relevant de la discrétion du Président, cette arme puissante peut être utilisé pour gouverner au lieu d'arbitrer comme les exemples historiques de Mac Mahon ou de Charles X nous prouvent. Mais les Constitutions turques et françaises sont en fait dotées des mécanismes –même si leurs efficacités sont discutables- pour éviter une telle conception.

La solution turque à ce problème peut paraître plus contraignante pour le Président de la République que la solution française. L'article 116 de la Constitution prévoit une discrétion limitée. Selon cet article, la dissolution peut être prononcée sous quatre conditions alternatives : Si le gouvernement est renversé par une motion de censure votée et dans les 45 jours qui suivent, aucun gouvernement n'est formé ou le gouvernement formé n'acquiert pas le vote de confiance ; ou si le gouvernement est renversé suite à un rejet de la demande de confiance par le Premier Ministre, et dans les 45 jours qui suivent, aucun gouvernement n'est formé ou le gouvernement formé n'acquiert pas le vote de confiance ; ou si le Premier Ministre démissionne et dans le 45 jours qui suivent, aucun gouvernement n'est formé ; ou si après les élections législatives tenues, aucun gouvernement n'est formé dans les 45 jours qui suivent la formation du Bureau de l'Assemblée Nationale. Une fois que l'une de ces conditions est atteinte, après avis simple du Président de l'Assemblée, le Président de la République peut renouveler les élections législatives.

En fait, on a choisi le terme « renouveler les élections » dans la phrase précédente car la Constitution de 1982 n'emploie pas le terme dissolution (« fesih »

---

<sup>284</sup> J.-L. DEBRÉ, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, LGDJ, coll. « Anthologie du droit », 2015, p. 182.

<sup>285</sup> *Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, C.7, 120. Birleşim, 4 Ağustos 1982, p.16

<sup>286</sup> P. AVRIL, « Article 12 », in F. LUCHAIRE, G. GONAC, X. PRETOT (dir.), *La Constitution de la République Française*, Economica, 3<sup>e</sup> édition, 2009, p. 477

en turc) mais le renouvellement des élections. En pratique, le résultat est quasiment pareil. D'ailleurs, Orhan ALDIKAÇTI emploie le terme dissolution pour faire référence à cette procédure dans les délibérations de l'Assemblée Consultative et il s'excuse de l'avoir employé en raison de ses habitudes<sup>287</sup>. Juridiquement parlant, la différence entre une dissolution et un renouvellement des élections est le fait que les mandats des députés ne prennent pas fin avec la décision du Président mais avec la formation de la nouvelle Assemblée. Après la décision du Président, l'Assemblée peut se réunir et continuer ses fonctions, surtout celui du contrôle du gouvernement si elle le souhaite jusqu'aux nouvelles élections. Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU appelle cette procédure « une dissolution à terme suspensif »<sup>288</sup>. Nous partageons ce point de vue. Pourtant, juridiquement, l'absence de la dissolution *stricto sensu* montre la permanence la fonction législative et influence le déroulement de la procédure qui suit le décret présidentiel. C'est une garantie à la fois juridique et symbolique pour assurer la permanence de la Grande Assemblée Nationale de la Turquie et pour que le chef de l'État ne fait pas un coup d'État suite à la dissolution en empêchant l'organisation des élections comme cela a été le cas pour la Première Assemblée de l'Empire Ottomane<sup>289</sup>. Ce réflexe historique de réticence a créé une transformation juridique de cette institution classique dans le droit constitutionnel turc. En plus, le décret du Président ordonne le renouvellement des élections et non la dissolution de l'Assemblée. C'est la raison pour laquelle la Constitution n'introduit pas de délai pour la nouvelle élection car l'organisation des élections est automatiquement déclenchée avec le décret du Président.

Quant à la Constitution française, les garanties mises en place pour empêcher le détournement de la dissolution interdisent tout d'abord la répétition de la dissolution : l'interdiction d'exercer le droit de dissolution pendant l'année qui suit les élections. Même si René Capitant y voit une responsabilité politique du Président de la République<sup>290</sup>, nous y voyons un mécanisme qui essaye de limiter les abus du droit de la dissolution en empêchant le chef de l'État de multiplier les dissolutions jusqu'à ce qu'il trouve une majorité favorable afin de devenir un Président qui gouverne.

---

<sup>287</sup> *Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, C. 10, 156. Birleşim, 23 Eylül 1982, p. 813-814

<sup>288</sup> T. KARAMUSTAFAOĞLU, *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, op. cit., p. 204

<sup>289</sup> İ. Ö. KABOĞLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel turc. Entre coup d'État et la démocratie*. L'Harmattan, coll. « Comprendre le Moyen Orient », 2015, p. 29.

<sup>290</sup> R. CAPITANT, *Écrits constitutionnels*, Éditions du CNRS, 1982, p. 397 ; Pierre AVRIL, « Article 12 », op. cit., p. 510.

En parallèle avec le choix du terme « renouvellement des élections » dans la Constitution de 1982, la Constitution de 1958 prévoit des garanties pour que le Président ne voie pas une opportunité dictatoriale dans la dissolution. Le temps des élections est défini dans l'alinéa 2 de l'article 12 et l'Assemblée se réunit en plein droit le deuxième jeudi suivant son élection même si cette date ne correspond pas à la session ordinaire de l'Assemblée en vertu de l'alinéa 3 du même article. Une garantie finale est l'interdiction de la dissolution pendant l'application de l'article 16. Donnant le plein pouvoir au Président, l'article 16 dispose quand même d'une garantie en obligeant la réunion de l'Assemblée en plein droit.

Évidemment, le Président français possède une liberté considérable par rapport à son homologue turc. Le Président de la République turc peut seulement dissoudre le Parlement si le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est véritablement en danger face à une crise gouvernementale où personne ne peut former un gouvernement. Pourtant, il ne faut pas oublier que c'est aussi le Président de la République qui a le pouvoir de nommer le Premier Ministre qui a la tâche de former un gouvernement. Théoriquement, on peut soutenir qu'il peut bloquer la formation du gouvernement et renouveler les élections. Contrairement au Président français, il n'a aucune limite temporelle. Il peut - toujours théoriquement - renouveler les élections jusqu'à ce qu'une majorité qu'il souhaite soit élue. Mais il faut ne pas être totalement naïf pour la compétence du Président de la République française non plus, surtout considérant la discrétion dont il dispose. Malgré les garanties mises en place, il faut accepter la puissance que la dissolution discrétionnaire lui donne. Elle peut lui faire le centre du pouvoir à n'importe quel moment car les fonctions que les membres du législatif et de l'exécutif dépendent qu'il ne prononce pas la dissolution. C'est une arme qui peut mettre fin au mandat de tous les députés mais aussi à celui du gouvernement. Avec un seul décret, le Président peut changer toutes les règles du jeu à sa volonté et sans mettre son propre mandat en danger. C'est la grande différence entre une dissolution dépendant du Premier Ministre et celle relevant de la compétence du chef de l'État. N'étant pas un Président qui gouverne activement selon la Constitution, il n'a rien à perdre mais à gagner avec une majorité parlementaire favorable. Sinon, le pire scénario qui peut se produire, c'est qu'il continue à exercer ses prérogatives constitutionnelles comme Jacques Chirac a pu le faire en 1997. Ce n'est pas différent pour son homologue turc. A la fin, ils peuvent toujours continuer à exercer leurs fonctions présidentielles : veiller au fonctionnement régulier des pouvoirs publics

qu'ils possèdent le pouvoir *de facto* de rompre en raison de la dissolution mais pas la compétence légale.

## II. L'arbitrage institutionnel

Le rôle du Président en tant qu'arbitre lui donne plus de pouvoirs que de faire appel au peuple pour résoudre un conflit. Il peut aussi en tant que le chef de l'État désigner le chef du gouvernement (I) en vertu des élections, c'est-à-dire le choix du peuple. Il peut aussi exercer une influence majeure sur le Conseil Constitutionnel (II) pour assurer la constitutionnalité des lois adoptées par les représentants du peuple.

### A. La nomination du Premier Ministre

Le Premier Ministre dirige l'action du gouvernement selon la Constitution de 1958. La Constitution de 1982 lui confie aussi la surveillance de la politique générale gouvernementale en tant que le Président du gouvernement. Dépassant une conception du régime parlementaire pur pour le Premier Ministre<sup>291</sup>, ces dispositions démontrent qu'il n'est pas *primus inter pares* mais un véritable chef.

En tant que le chef du gouvernement et le détenteur du contreseing, il sera en fait le véritable exerçant des pouvoirs présidentiels soumis au contreseing et sa nomination est une prérogative assez important pour déterminer la politique qui sera menée.

Étant un pouvoir dispensé de contreseing et sans condition selon la lettre de l'article 8, est-il vraiment totalement discrétionnaire ? La réponse est facile : non. Mais le niveau de discrétion ne dépend pas à la Constitution. La limite que les deux Constitutions posent est la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Pour la France, même si on est loin du système de l'investiture de la Constitution de 1946, le gouvernement a toujours besoin de la confiance du Parlement selon l'article 49 de la Constitution de 1958. Malgré les pratiques contraires au cours de l'histoire de la Ve

---

<sup>291</sup> S. YOKUŞ, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, op. cit., p.45

République depuis la deuxième législature<sup>292</sup>, une lecture avec l'article 20 sur la responsabilité politique du gouvernement avec la formulation de l'alinéa 1 de l'article 49 est claire, le Premier Ministre est tenu d'engager la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale<sup>293</sup>. La formulation ne donne pas un choix, il oblige en employant le présent de l'indicatif<sup>294</sup>. Même si on n'y voit pas une obligation au début du mandat, le gouvernement peut toujours déposer une motion de censure en vertu de l'alinéa 3 de l'article 49. Donc, il est indispensable que le Président choisisse un Premier Ministre dont le gouvernement peut avoir la confiance de l'Assemblée. Un membre du parti politique majoritaire à l'Assemblée s'impose au Président de la République<sup>295</sup>. Pour la Turquie, la Constitution est encore plus claire. Le Premier Ministre et le gouvernement sont nommés par le décret présidentiel, mais l'article 110 de la Constitution prévoit un vote de confiance suite à la lecture du programme gouvernemental pour que le gouvernement puisse assumer ses fonctions. Sans le vote de confiance, le gouvernement ne doit pas exercer ses compétences avant ce vote même s'il existe juridiquement. Grâce à ce lien de responsabilité entre le Parlement et le gouvernement, une limite substantielle est imposée au chef de l'État par le peuple par le biais des élections législatives bien qu'il soit le seul exerçant de ce pouvoir formellement.

La différence majeure entre la Turquie et la France c'est que l'article 109 al. 2 de la Constitution de 1982 oblige le Président de la République de nommer le Premier Ministre parmi les membres de l'Assemblée tandis qu'en France une telle obligation n'impose pas au Président dans la Constitution.

En Turquie, une coutume constitutionnelle existe en matière de la nomination du Premier Ministre. Selon cette règle coutumière, le Président de la République nomme le leader du parti politique qui a gagné le plus des députés après les élections

---

<sup>292</sup> J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire sous la Ve République*, thèse dact., Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2004, p. 232

<sup>293</sup> J. MASSOT, *Le chef du gouvernement en France*, La Documentation Française, 1979, pp. 67-68. L'auteur s'appuie aussi sur une interprétation génétique.

<sup>294</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, *op. cit.*, p.111.

<sup>295</sup> L. SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 136. L'auteur démontre que cette obligation s'impose toujours non seulement dans le temps de cohabitation. En pratique, le seul Premier Ministre qui n'appartenait pas au parti politique majoritaire était Raymond BARRE qui est devenu membre ensuite. La nomination de Jacques CHIRAC est aussi une preuve à ce phénomène majoritaire.

législatives<sup>296</sup>. Force est de constater que depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1982, il existe une pratique constante et un *opinio juris* établi sur le sujet. La seule exception<sup>297</sup> a eu lieu en 2002 car le leader du parti politique AKP, Recep Tayyip Erdoğan, n'était pas député en raison de l'interdiction qu'il avait pour sa condamnation en 1997. Donc, tous les éléments d'une coutume peuvent être identifiés. Mais en cas de démission du Premier Ministre ou le renversement du gouvernement au milieu de la législature, le Président de la République dispose sans doute plus de discrétion pour nommer le Premier Ministre.

Finalement, la responsabilité de veiller au fonctionnement régulier des pouvoirs publics des Présidents turc et français leur impose de nommer un Premier Ministre qui pourra former un gouvernement le plus rapidement pour qu'une crise ne se produise pas. Ainsi, ils sont obligés de nommer un Premier Ministre. Ils n'ont pas le droit de ne pas en nommer un. Cette obligation de nommer un Premier Ministre qui peut former un gouvernement est particulièrement importante dans le régime politique turc vu que le Président peut renouveler les élections si aucun gouvernement n'est formé dans les 45 jours qui suivent la formation du Bureau de l'Assemblée après les élections législatives<sup>298</sup>.

## **B. L'influence majeure sur la juridiction constitutionnelle**

L'influence des chefs de l'Etat turc et français sur la juridiction constitutionnelle a deux différentes portées. Ils exercent une influence majeure d'abord par la nomination (1), ensuite par la saisine de la juridiction (2).

---

<sup>296</sup> B. TANÖR, N. YÜZBAŞIOĞLU, 1982 *Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, p. 355.

<sup>297</sup> Cf. İ. Ö. KABOĞLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel turc. Entre coup d'État et la démocratie*. L'Harmattan, coll. « Comprendre le Moyen Orient », 2015, pp.172-173. Les auteurs citent le refus de nomination de Tansu Çiller malgré l'accord établie entre elle et Necmettin Erbakan après le coup d'État « post-moderne » du 28 février 1997. On n'a pas cité cet exemple car ce n'est pas une période suivant immédiatement les élections, et c'est une période d'instabilité gouvernementale exceptionnelle causée par l'intervention du pouvoir militaire.

<sup>298</sup> Pour une conséquence de la violation de cette obligation voir le deuxième titre p. 143.

### **1) La nomination des juges constitutionnels**

La Cour Constitutionnelle turque et le Conseil Constitutionnel français ont vécu des développements assez différents même s'ils étaient fondés aux dates très proches : La Cour Constitutionnelle turque avec la Constitution de 1961 et le Conseil avec la Constitution de 1958. Pourtant, même leurs conceptions et perceptions initiales étaient différentes. L'intention de former un Conseil Constitutionnel était plutôt de créer « chien gardien de l'exécutif » et dès le début, le Conseil a été accusé d'être le « canon braqué vers le Parlement » et de rendre « des services et non des arrêts »<sup>299</sup>. Mais la Cour Constitutionnelle turque a été fondée en tant qu'une réaction aux politiques d'oppression menées pendant les dernières années du Parti Démocrate au cours de la deuxième moitié des années 50. Son véritable objet était de veiller au respect de la Constitution et la protection des droits fondamentaux. La possibilité de sa saisine par l'exception d'inconstitutionnalité<sup>300</sup> était envisagée dès le début contrairement à la France qui l'a adoptée en 2008 avec la question prioritaire de constitutionnalité. Jusqu'au coup d'État militaire de 1980, la Cour était déjà devenue une partie indispensable du pouvoir judiciaire turc donc, la Constitution de 1982 a aussi prévu une Cour Constitutionnelle même si certaines restrictions à ses compétences avaient été envisagées<sup>301</sup>. Mais son caractère juridictionnel, affirmé dès sa formation<sup>302</sup>, n'a jamais été un sujet majeur de controverse en Turquie.

Ces différences de conception ont été sans doute reflétées aux pouvoirs de nomination du Président de la République. En France, aucune condition de fond n'est imposée pour devenir conseiller constitutionnel. Donc, le Président de la République dispose d'une grande liberté quand il nomme le tiers des membres (les membres de droit non compris, c'est-à-dire les anciens Présidents de la République) du Conseil Constitutionnel dont l'un est le Président du Conseil. Cette liberté est sans doute liée aussi à la conception initiale du Conseil Constitutionnel qui était loin de ce que l'on

---

<sup>299</sup> G. BERGOUGNOUS, « Le Conseil Constitutionnel et le législateur », *Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2013, n° 38, pp. 7-21, spéc. p. 7.

<sup>300</sup> Article 151 de la Constitution de 1961

<sup>301</sup> İ. Ö. KABOĞLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel turc. Entre coup d'État et la démocratie*, op. cit., p. 71.

<sup>302</sup> Les dispositions de la Cour Constitutionnelle se trouvent toujours sous le titre « Pouvoir judiciaire » (Yargı en turc) dans les Constitutions turques.

possède aujourd'hui<sup>303</sup>. En Turquie, au terme de la proportion des membres nommés par le Président de la République, le Président a certainement une influence supérieure par rapport à son homologue français sauf que le Président de la Cour est désigné par un vote au sein de la Cour.

Depuis la révision constitutionnelle de 2010, le Président de la République turc nomme quatorze membres de la Cour sur dix-sept. La proportion est impressionnante comparée à la proportion trois sur neuf. Pourtant, en réalité ce pouvoir est conditionné et partagé. Parmi ces quatorze membres, seulement quatre membres sont nommés directement par le Président de la République. Ces quatre membres peuvent être choisis parmi les fonctionnaires dirigeants de haut rang ayant le diplôme de licence et ayant une expérience au moins de vingt ans en tant qu'agent public, les rapporteurs de la Cour Constitutionnelles ayant au moins cinq ans d'expériences, les avocats ayant travaillé activement en tant qu'avocat pendant au moins vingt ans et les juges ou les procureurs de premier rang ayant vingt ans d'expériences en tant que juge ou procureur. Pour les dix membres qui restent, le pouvoir est partagé. Il choisit trois membres de la Cour de Cassation, deux membres du Conseil d'État, un membre de la Cour de Cassation Militaire, et un autre de la Haute Cour Administrative Militaire parmi les trois membres que chacune de ces juridictions élisent pour chacun des postes libres. Finalement, il nomme trois membres dont les deux doivent être juristes parmi les professeurs affichant sur la liste que Conseil de l'Enseignement Supérieure établit<sup>304</sup>. Les trois membres qui restent sont nommés par l'Assemblée Nationale. Cette nomination par l'Assemblée Nationale est en fait une nouveauté de la révision constitutionnelle de 2010. Avant la révision, tous les membres étaient nommés par le Président de la République toujours par la même procédure d'élimination expliquée au dessus sauf 4 membres sur 15 qu'il nommait directement. Donc, on pourrait soutenir que l'influence du Président est diminuée mais il faut aussi observer que cette diminution n'est que symbolique vu la proportion des membres nommés par le Président de la République<sup>305</sup>. En plus, même si d'autres pouvoirs publics participent à la désignation des membres, à la fin, le dernier mot appartient au Président de la République. Il est difficilement imaginable

---

<sup>303</sup> I. RICHIR, *Le Président de la République et le Conseil Constitutionnel*, PUF, 1<sup>e</sup> édition, 1998, p. 46

<sup>304</sup> L'article 146 de la Constitution de 1982

<sup>305</sup> İ.Ö. KABOĞLU, *Değişiklikler Işığında 1982 Anayasası: Halk Neyi Oylayacak?*, İmge,, 2010, p. 206

que parmi trois candidats choisis pour chaque poste, aucun candidat dont les opinions politiques sont proches au Président de la République n'apparaisse. Vu le pouvoir de nomination qu'il a pour nommer les juges<sup>306</sup> mais aussi les membres du Conseil de l'Enseignement Supérieur<sup>307</sup>, son influence est indirectement plus large qu'une lecture simple de la Constitution fait apparaître. Ce filtrage est sans doute important pour restreindre la discrétion du Président mais force est de constater que son efficacité est limitée.

Une restriction à la discrétion au Président de la République français est aussi envisagée depuis la révision de 2008. La procédure prévue dans l'article 13 prévoyant que « le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions » est aussi valable pour la nomination des membres du Conseil Constitutionnel en vertu de l'article 56. Même si l'efficacité de la procédure est discutable, la disposition peut théoriquement obliger le Président de prendre en compte la majorité aux deux chambres du Parlement<sup>308</sup>. Mais dans cet équilibre entre le Parlement, le Président de la République et le Conseil Constitutionnel, il ne faut pas négliger le pouvoir de nomination du Président du Conseil par le Président de la République. Vu que chacun des autorités (le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée Nationale) nommant des membres au Conseil nomme trois membres, ont l'air d'avoir le même degré d'influence sur la nomination, c'est le Président de la République qui nomme le Président du Conseil. A part sa signification symbolique, la voix prépondérante du Président du Conseil ajoute sans doute un côté pratique à ce symbolisme. On peut sans doute voir un souci de « rationalisation du parlementarisme » dans le choix de ne pas donner ce pouvoir à une collégialité de ces trois autorités<sup>309</sup>. D'ailleurs, le motif est pareil quand la Constitution de 1982 a retiré de l'Assemblée Nationale de le pouvoir de nommer le juge constitutionnel, un pouvoir que la Constitution de 1961 lui avait consacré<sup>310</sup>. Ce motif de rationalisation

---

<sup>306</sup> Ce pouvoir est étudié prochainement. Voir p. 90 et s.

<sup>307</sup> Article 131 de la Constitution de 1982

<sup>308</sup> L. SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Cinquième République, op. cit.*, p. 138

<sup>309</sup> I. RICHIR, *Le Président de la République et le Conseil Constitutionnel*, p. 119

<sup>310</sup> Les paroles prononcées pendant une séance de l'Assemblée Consultative par Orhan ALDIKAÇTI quand il s'oppose à l'idée de nomination des juges constitutionnels par l'Assemblée en constituant une preuve: « Vous avez vu comment la nomination de quelques

du parlementarisme a sans doute contribué dans ces deux pays à l'augmentation de l'influence du Président de la République au sein de la juridiction constitutionnelle.

## **2) La saisine de la juridiction constitutionnelle**

« Le Président de la République veille au respect de la Constitution. »  
Comment ? En saisissant la juridiction constitutionnelle.

Ce pouvoir est la concrétisation la plus évidente du devoir présidentiel de veiller au respect de la Constitution. En Turquie et en France, ce pouvoir dispensé de contreseing consacre au Président de la République la possibilité de contester les lois qu'il considère inconstitutionnelles après qu'elles sont adoptées par le Parlement. Donc, ce pouvoir qui peut être rarement utilisé s'il existe une majorité politiquement concordante avec le Président de la République, devient plus important en temps de cohabitation<sup>311</sup>. Grâce à cette faculté, le Président reste toujours en possession d'une arme contre le Parlement et aussi le gouvernement (vu qu'originellement la plupart des lois sont des projets mais non des propositions) pour empêcher une loi. Comme cela a été le cas en Turquie, surtout pour le Président Ahmet Necdet Sezer qui était aussi ancien Président de la Cour Constitutionnel et qui a saisi la Cour 23 fois au cours de son mandat, il peut devenir un moyen d'opposition aussi selon son mode d'exercice.

La seule différence entre la France et la Turquie concernant cette matière est le moment de la saisine. Le Président de la République français possède la maîtrise du temps pour la saisine du Conseil. Selon l'article 61 alinéa 2, le Conseil ne peut être saisi qu'avant la promulgation de la loi par le Président de la République tandis que le délai pour saisir la Cour Constitutionnelle turque commence après la publication des lois dans le Journal Officiel et donc après sa promulgation. La Cour déclare irrecevable en toute requête avant la promulgation de la loi<sup>312</sup>. Donc, en raison de cette différence, le Président de la République français devient non seulement le

---

juges par la Grande Assemblée Nationale a pu faire à la Turquie. » v. *Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Görüşme Tutanağı*, Cilt 15, (15.7.1982), p. 376 cité par Z. ARSLAN, « Sunulan Raporlar Kapsamında Türk Anayasa Mahkemesi'nin Sorunlarının Tartışılması Paneli », *Anayasa Yargısı Dergisi*, 2004, C. 21, pp. 105-162, spéc. p. 139

<sup>311</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op.cit.*, p. 74

<sup>312</sup> AYM E. 2014/46, K. 2014/38, K. T. 21.02.2014 ; AYM E. 2016/135, K. 2016/129, K. T. 04.07.2016.

maître de sa propre saisine mais il peut aussi définir le délai des autres autorités pour saisir la juridiction constitutionnelle.

### **SECTION III. Les divergences importantes par rapport à la règle de contreseing**

On a étudié la règle et l'exception. Mais dans les deux pays qui font objet de notre étude, il existe aussi des différences importantes. Quand la Constitution française attribue un pouvoir dispensé de contreseing, la Constitution de 1982 peut choisir de le soumettre au contreseing. Malgré la grande concordance entre les deux pays comme on a démontré jusqu'à maintenant, les pouvoirs concernant les relations du Président avec le Parlement (I), ses pouvoirs relatifs au pouvoir judiciaire (II) et finalement ses pouvoirs en temps de crises (III) reflètent les divergences importantes entre la France et la Turquie en ce qui concerne la règle de contreseing.

#### **I. Les relations avec le Parlement**

En tant que l'arbitre, le Président est en possession du moyen ultime contre le Parlement : la dissolution. Mais en ce qui concerne sa fonction législative, le Président dispose aussi certains pouvoirs. Cependant, aucun de ses pouvoirs ne lui donne pas la compétence de participer directement à la fonction législative même s'ils lui donnent la possibilité de l'influencer à différents degrés pour en assurer le fonctionnement régulier. Cette influence exercée varie en France et en Turquie. Les pouvoirs attribués sont communs mais leurs conditions d'exercice varient : Un pouvoir de convocation du Parlement (A) monopolisé en France tandis qu'elle est largement partagée en Turquie, un droit de message (B) effrayant pour les français mais faible pour les turcs, et finalement le pouvoir de demander une deuxième délibération (C), un pouvoir en quasi désuétude en France mais très controversé en Turquie.

## A. La convocation du Parlement

Le débat en France sur la convocation du Parlement résulte du refus de Général de Gaulle de convoquer le Parlement sur la demande de 287 députés en 1960 quand il a soutenu que « le texte constitutionnel ne prévoit la réunion du Parlement en session extraordinaire que dans des conditions très exceptionnelles, pour une durée très limitée et attribue spécifiquement au Président de la République de la décréter <sup>313</sup> ». Cette pratique a été reprise même en cohabitation quand la demande de convocation du Premier Ministre Jacques Chirac pour la loi portant la modification du statut « Régie Renault » a été refusée par François Mitterrand en 1987<sup>314</sup>.

Pourtant, le texte constitutionnel nous dit une autre chose. Comme cela a été dénoncé dès le début par la doctrine, cette pratique est inconstitutionnelle<sup>315</sup>. L'article 29 et 30 de la Constitution sont assez nets. L'article 29 alinéa 3 prévoit que le Premier Ministre, sur la consultation du Président de l'assemblée concernée ou la majorité des membres de l'assemblée concernée peuvent décider la tenue d'une session extraordinaire et la session est ouverte par le décret du Président. Tout d'abord, la réponse est nette car le pouvoir étant soumis au contreseing, la compétence du Président est formelle, il est tenu à signer le décret sinon l'article 19 serait dénué de sens<sup>316</sup>. Ainsi, dans l'article 29, le verbe employé est le verbe décider. C'est-à-dire que c'est le Premier Ministre ou la majorité des députés ou sénateurs qui décident de tenir la session extraordinaire. D'ailleurs, « le caractère impérieux des mots « est réuni » » justifie l'existence d'une compétence liée<sup>317</sup>. Le décret présidentiel n'est qu'une formalité, une compétence honorifique. Sa compétence liée est mise en évidence avec l'emploi de l'indicatif. D'autres preuves démontrant la nature formelle de cette compétence peuvent être aussi trouvées dans les travaux préparatoires quand

---

<sup>313</sup> C. DE GAULLE, « La lettre du Président de la République au Président de l'Assemblée Nationale », *Revue de droit public*, p. 315.

<sup>314</sup> D. CHAMUSSY, « Article 29 et Article 30 » in F. LUCHAIRE, G. GONAC, X. PRETOT (dir.), *La Constitution de la République Française, op. cit.*, p. 834

<sup>315</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation : les leçons d'une expérience, op. cit.*, p. 203

<sup>316</sup> G. BERLIA, « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *Revue de droit public*, pp. 303-316, spéc. p. 307.

<sup>317</sup> J.-L. PARODI, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République*, Armand Colin, 1<sup>e</sup> édition, 1972, p. 49

Michel Debré déclare devant le Conseil d'État que les sessions extraordinaires peuvent être décidées à la volonté du gouvernement ou la majorité du Parlement<sup>318</sup>.

Quant à la Constitution de 1982, elle prévoit une multiplicité de source pour la convocation du Parlement dans son article 93. Le Parlement est convoqué soit directement par le Président de l'Assemblée ou sur la demande d'un cinquième de ses membres ; soit directement par le Président de la République ou sur la demande du gouvernement. La formulation est claire. Le Président peut convoquer l'Assemblée quand il le souhaite et il peut le faire sans contreseing car la compétence du gouvernement en matière est aussi évoquée séparément. Si ce pouvoir était soumis au contreseing, il serait absurde d'évoquer la compétence du gouvernement car la compétence appartiendrait au gouvernement dans le fond. Comme son homologue français, il n'a pas le droit de refuser cette demande, sa compétence est liée. Le gouvernement étant responsable pour réaliser son programme approuvé par l'Assemblée doit avoir la compétence de convoquer le Parlement s'il estime nécessaire et donc le Président ne peut pas l'empêcher<sup>319</sup>. Ayant sa propre compétence à exercer, son rôle sur la demande du gouvernement n'est que formel conformément à un chef de l'État d'un régime parlementaire.

Mais différemment de la Constitution de 1958, la demande émanant du Parlement est décrétée par le Président de l'Assemblée Nationale. Même si l'on a évoqué que la compétence du Président français est liée en droit, le fait qu'il a une compétence dans cette matière lui a donné la possibilité de l'abuser. La Constitution de 1982 en vue du principe de la permanence parlementaire n'a attribué aucun pouvoir au Président de la République de décréter concernant une décision des parlementaires pour convoquer une session extraordinaire. Ainsi, différemment de la France, d'un point de vue symbolique, une autonomie est dédiée au Parlement turc. Tout de même, comme le Président de la République a la compétence de convoquer le Parlement tout seul, cette autonomie est restreinte. Mais on peut approcher à ce pouvoir d'un autre angle. Selon la configuration que la Constitution prévoit, on peut constater que le Parlement turc n'a pas besoin du Président pour être convoqué mais

---

<sup>318</sup> Cité par J.-L. PARODI, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République op. cit.*, p. 49

<sup>319</sup> M. ERDOĞAN, *1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Konumu, op. cit.*, p. 63

le Président peut avoir besoin du Parlement car il ne peut rien faire sans lui d'où sa compétence pour la convoquer.

## **B. Le droit de message**

Le pouvoir de s'adresser au Parlement est un moyen traditionnel pour établir une communication entre le Parlement et le chef de l'État même si dans certaines constitutions comme la Constitution espagnole, allemande et danoise, une telle faculté ne trouve pas de place<sup>320</sup>. Évidemment, cette faculté n'est pas le seul moyen pour le Président de se faire entendre, surtout dans le 21<sup>e</sup> siècle.

Cependant, son existence dans la Constitution reste importante. Étant une faculté qui apparaît dans la Constitution de 1958 et de 1982, sa fonction et ses modalités se diffèrent. La Constitution de 1982 donne la faculté au Président de la République de s'adresser en personne par un discours inaugural à la Grande Assemblée Nationale de la Turquie au premier jour de la session annuelle de l'Assemblée mais elle ne lui autorise pas de s'adresser en personne à l'Assemblée à part ce discours<sup>321</sup>. Le caractère inaugural du discours rappelle sans doute les discours du Président des États-Unis sous le nom de « l'État de l'Union », mais les classifications totalement différentes de ces deux régimes rendent une comparaison correcte assez difficile. D'ailleurs, ce discours n'est pas une obligation car la Constitution de 1982 affirme qu'il peut le faire s'il estime nécessaire et cette faculté de choix est une nouveauté par rapport à la Constitution de 1961<sup>322</sup>. La Constitution est comme toujours silencieuse quant à la question de contreseing. Mais la formulation de ce pouvoir dans l'article 104 nous incite à conclure qu'il est dispensé de contreseing. La Constitution dispose que le Président peut « faire un discours inaugural au premier jour de la session annuelle de l'Assemblée, s'il estime nécessaire ». L'expression « s'il estime nécessaire » attribue ouvertement au Président une compétence discrétionnaire pour décider s'il veut ou s'il ne veut pas faire un

---

<sup>320</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, « Article 18 », in F. LUCHAIRE, G. GONAC, X. PRETOT (dir.), *La Constitution de la République Française*, op. cit., p. 568.

<sup>321</sup> Même en cas d'un vote de mise en accusation pour la haute trahison, il peut tout simplement envoyer un message pour se défendre. Voir l'article 114 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

<sup>322</sup> M. ERDOĞAN, *1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*, op. cit., p. 61.

discours. Il serait alors contradictoire que ce pouvoir soit soumis au contreseing, c'est-à-dire à la volonté du Premier Ministre. Si c'est le Président qui décide de faire un discours, il est normal qu'il dispose librement de son contenu. L'interprétation contraire serait absurde aussi car cela voudrait dire que le Président peut décider de faire un discours mais non à son contenu. Dans les cas où le Premier Ministre estime qu'un tel discours n'est pas nécessaire, il serait alors obligé constitutionnellement à contresigner un discours qu'il n'estime pas nécessaire mais dont il peut décider le contenu car la Constitution attribue la décision de faire un discours au Président. Nous estimons que l'absurdité d'une telle démarche est évidente. D'ailleurs, un tel discours n'est pas forcément un acte nécessitant une responsabilité qui doit être endossée par le gouvernement en vertu de notre critère évoqué au début du chapitre car avec ce discours, le Président ne peut que faire appel à un autre pouvoir, le Parlement et en plus dans une seule circonstance déjà déterminée par la Constitution. Donc, le pouvoir ne lui permet pas d'orienter le travail parlementaire à tout moment par ses interventions.

Les attributions de la Constitution de 1958 relatives au droit de message sont assez différentes de celles de la Constitution de 1982. Le Président dispose d'un droit de message totalement discrétionnaire en vertu de son contenu et de son moment. Pourtant, dans la version initiale de la Constitution, il ne dispose qu'un droit de message et non un discours en personne. Le message est communiqué au Président de l'assemblée concernée et est lu par le Président. Cette réticence à la présence personnelle du Président de la République est historique. Cette règle a été instaurée avec la Troisième République. La restriction a commencé pour protéger l'Assemblée en face de l'oratoire de Thiers avec la Constitution Rivet et ont été encore renforcé avec la Constitution de Broglie qui a limité la présence du Président en personne à l'ouverture des sessions<sup>323</sup>. Sous la Troisième et la Quatrième République, le message était soumis au contreseing et la présence du Président était interdite.

Vu le Président que la Constitution de 1958 n'est pas un chef de l'État classique du régime parlementaire, il est normal que ce pouvoir ne soit plus soumis au contreseing. Cette faculté est devenu sous la Cinquième République un moyen pour que le Président s'adresse au Parlement dans les temps de crises ou dans le temps de phénomènes politiques majeures mais aussi un moyen pour la pratique présidentialiste

---

<sup>323</sup> J.-C. MAESTRE, « Les messages présidentiels en France », *Revue de droit public*, 1964, n° 2, pp. 392-438, spéc. p. 403.

inconstitutionnelle de la Constitution quand le Président annonce son « programme politique »<sup>324</sup>.

Avec la révision de 2008, cette faculté a changé de ton quand le Président a gagné la faculté de s'adresser au Parlement réuni en Congrès à Versailles. Elle peut rappeler sans doute les discours royaux de l'Ancien Régime non seulement en raison de la place où elle se déroule mais aussi en raison de la discrétion totale du chef de l'État<sup>325</sup>. Afin d'encadrer l'influence que ce discours peut avoir, la Constitution impose une interdiction de tout vote après le débat qui peut suivre le discours en vertu de la demande des parlementaires. Depuis son entrée en vigueur en 2008, ce pouvoir a été exercé deux fois : le 22 juin 2009 par Nicolas SARKOZY et le 16 novembre 2015, après les attentats terroristes de 13 novembre, par François HOLLANDE. Le symbolisme entourant cette faculté était très fort car un tel discours n'avait pas été produit pendant plus d'un siècle.

Sans doute, l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire dépend largement de la personnalité du Président de la République. Elle peut être utilisée pour dominer le débat parlementaire et devenir plus régulier ou tout simplement on peut lui attribuer une fonction solennelle et en faire une exception recourue pour des déclarations importantes. En vue de la pratique adoptée depuis 8 ans, la deuxième conception semble d'être le vainqueur. Cependant, étant une arme à la disposition du Président de la République, elle est sans doute une attribution symboliquement très forte de la fonction présidentielle dans le régime politique français et le Président peut en faire ce qu'il souhaite. C'est aussi la raison pour laquelle elle peut être dangereuse pour le régime parlementaire surtout si le Président décide de l'utiliser pour orienter le travail parlementaire à tout moment.

### **C. La demande d'une nouvelle délibération**

En France comme en Turquie, le Président de la République promulgue les lois. Cet acte de promulgation est un acte par lequel le chef de l'État atteste l'existence de la loi selon l'expression du Conseil d'État<sup>326</sup>. C'est après la

---

<sup>324</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, « Article 18 », in F. LUCHAIRE, G. GONAC, X. PRETOT (dir.), *La Constitution de la République Française, op. cit.*, p. 571-572.

<sup>325</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République, op. cit.*, p. 73.

<sup>326</sup> CE, Ass., 8 février 1974, *Commune de Montory, Rec.*, p. 93.

promulgation que la loi est publiée et entre en vigueur. Ce pouvoir attribué au chef de l'État a aussi transformé à un droit de veto par la discrétion que l'on lui a laissé en cette matière conçu pour éviter l'entrée en vigueur des lois inconstitutionnelles<sup>327</sup>. Dans la Cinquième République, cette faculté est devenue la demande d'une nouvelle délibération comme dans la Constitution de 1982.

La différence majeure entre la France et la Turquie concernant ce pouvoir du Président, c'est qu'en Turquie ce pouvoir est considéré d'être dispensé de contreseing<sup>328</sup>. Malgré les auteurs qui soutiennent l'interprétation contraire, nous soutenons que ce pouvoir n'est pas soumis au contreseing même si nous souhaiterions que le contreseing soit nécessaire pour un régime parlementaire équilibré.

Pourquoi est-il dispensé du contreseing ? L'article 89 alinéa 2 se traduit ainsi : « Il peut, dans le même délai<sup>329</sup>, renvoyer à la Grande Assemblée nationale de la Turquie pour une nouvelle délibération *les lois dont il n'approuve pas la promulgation*<sup>330</sup> partiellement ou intégralement, accompagnées des motifs qu'il expose en cette matière». Il faut faire attention à l'expression soulignée dans la formulation de l'article. La disposition ainsi formulée passe sans doute au-delà d'une attribution de compétence soumise au contreseing quand elle exprime que le Président peut renvoyer *s'il n'approuve pas la promulgation*. Sans cette précision, on peut penser que la compétence restant formellement au Président de la République, elle sera soumise au contreseing. Mais, le sujet qui peut ne pas approuver n'est personne d'autre que le Président de la République. En plus, comme il fait appel au peuple en renouvelant les élections ou au pouvoir judiciaire en saisissant la Cour

---

<sup>327</sup> F. BOTTINI, « La promulgation des lois parlementaires », *Revue française de droit constitutionnel*, 2008, n° 76, pp. 761-784, spéc. pp. 767-768.

<sup>328</sup> La pratique est unanime depuis le début de l'entrée en vigueur et la Cour Constitutionnelle l'estime d'être un pouvoir dispensé de contreseing. Pourtant, cela ne peut pas être une raison suffisante pour le considérer en tant qu'un pouvoir dispensé de contreseing. Cependant, vu l'absence de précision directe dans la Constitution, l'interprétation est nécessaire. La doctrine turque est totalement divisée sur le sujet. Pour les auteurs soutenant que le pouvoir est soumis au contreseing voir Y. ALİEFENDİOĞLU, « Cumhurbaşkanının Yasaları Geri Gönderme Yetkisi », *Amme İdaresi Dergisi*, 1986, Vol. 21, n° , pp. 5-25, spéc. pp. 14-16 ; M. ERDOĞAN, 1982 *T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Konumu*, *op. cit.*, pp.74-77 ; E. TEZİÇ, « Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi », *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1987, Vol. 12, pp. 101-116, spéc. p. 115-116 ; Pour les auteurs qui soutient qu'il est dispensé de contreseing v. K. GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, p. 496 ; B. TANÖR, N. YÜZBAŞIOĞLU, 1982 *Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, p.327 ; S. YOKUŞ, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, *op. cit.*, p. 106

<sup>329</sup> Selon le premier alinéa de l'article le Président dispose d'un délai de 15 jours pour promulguer les lois.

<sup>330</sup> Nous soulignons.

Constitutionnelle, il fait un appel au Parlement pour qu'il délibère la loi encore une fois. Cette demande qui ne peut être faite qu'une seule fois, n'impose aucune condition supplémentaire pour l'adoption de la loi contrairement à un veto suspensif. Donc, formellement, cela correspond au critère que nous avons développé pour distinguer les pouvoirs dispensés de contreseing.

Pourtant, elle est sans doute une compétence qui donne au Président une autre arme puissante contre la fonction législative et peut-être l'une des compétences les plus importantes. En plus, l'alinéa 3 prévoit que le Président peut renvoyer une loi encore une fois si le Parlement l'a modifiée. Ceci contribue à une augmentation de pouvoir considérable face au Parlement. Ce pouvoir a été un élément déterminant pendant le mandat de Ahmet Necdet SEZER qui a librement exercé cette faculté contre le gouvernement AKP. Il a eu un nombre record de demande de délibération au cours de son septennat avec 72 demandes de délibération<sup>331</sup> et le pouvoir est devenu une source majeure de controverse.

En France, ce pouvoir est rarement évoqué car il est soumis au contreseing. Donc, le Président a besoin de la signature du Premier Ministre pour demander une nouvelle délibération. Cette obligation diminue sans doute l'importance que ce pouvoir aurait pu avoir s'il était dispensé de contreseing. En temps de concordance politique entre la majorité parlementaire et le Président, il est évident que c'est un peu difficile d'envisager l'utilité de ce parce qu'en pratique la concordance entre le Président et le Parlement produit rarement des lois contraires à la volonté du Président. En temps de cohabitation, il est difficile que le Premier Ministre donne son accord pour une loi pouvoir parce que c'est très probablement la majorité parlementaire qui soutient le gouvernement qui a adopté la loi et donc il ne validerait pas la demande<sup>332</sup>. L'utilisation rare de la compétence dont la totalité est en période coïncidence de majorité en est certainement la preuve<sup>333</sup>.

---

<sup>331</sup> *Vatan*, «Çankaya'dan Sezer geçti », 28 août 2007, accessible sur : <http://www.gazetevatan.com/cankaya-dan--sezer--gecti-134341-gundem/>

<sup>332</sup> M. FRANGI, *Le Président de la République*, L'Harmattan, coll. « Logique Juridique », 2012, p. 96.

<sup>333</sup> J. MASSOT, *Le chef de l'État et le chef du gouvernement: la dyarchie hiérarchisée*, La Documentation Française, 2008, p. 138.

## II. Les pouvoirs concernant le pouvoir judiciaire

La Constitution de 1958 attribue une fonction très importante au Président de la République. Il est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Depuis la révision de 2008, il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature dans cette fonction. Pourtant, les liens entre le Président de la République et l'exécutif sont évidents. Lui attribuer la fonction de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, c'est sans doute de « proclamer le loup est le garant de la sécurité de la bergerie<sup>334</sup> ». Par contre, la Constitution de 1982 n'attribue pas une telle fonction solennelle au Président de la République. Mais comme son homologue français, le Président est en possession des compétences assez cruciales en matière de la nomination des juges et les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature (A), et le droit de grâce des deux Présidents est sans doute une autre attribution concernant le pouvoir judiciaire (B).

### A. La nomination des juges et des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature

La différence principale entre le Président de la République turc et français en cette matière c'est que les pouvoirs du Président turc concernant l'organisation judiciaire sont dispensés de contreseing. La doctrine et la Cour Constitutionnelle turque énumèrent ces pouvoirs parmi les actes qu'il peut faire seul<sup>335</sup> tandis que l'article 19 de la Constitution de 1958 n'énumère pas ces pouvoirs parmi ce qui sont dispensés de contreseing. Nous partageons ce point de vue car même si nous croyons que l'indépendance de la justice ne peut pas être assurée par l'intervention du Président de la République, il est évident que la volonté du constituant ne peut pas être soumettre les nominations des juges au gouvernement. Ainsi, une lecture combinée de l'article 101 prévoyant l'impartialité du Président de la République et

<sup>334</sup> G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution*, Seuil, coll. « Essais », 13<sup>e</sup> édition, 2016, p. 315.

<sup>335</sup> AYM, E. 1992/37, K. 1993/18, K. T. 27.04.1993 ; M. E. AKGÜL, *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*, *op. cit.*, pp. 264-265 ; K. GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, p. 522-523 ; E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, p. 339 ; F. ÖZKUL, *1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı*, *op. cit.*, p. 151 ; B. TANÖR, N. YÜZBAŞIOĞLU, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, *op. cit.*, pp. 326-327 ; S. YOKUŞ, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, *op. cit.*, p. 106.

l'article 138 en vertu duquel l'impartialité du pouvoir judiciaire est un principe constitutionnel, le Président est tenu d'exercer ce pouvoir seul, sans être soumis au contreseing<sup>336</sup>.

Quant aux Conseil Supérieur de la Magistrature, les compositions des Conseils Supérieur de la Magistrature turc et français sont assez différentes. Le Conseil Supérieur de la Magistrature turc n'a pas de formation distincte pour les magistrats de siège et les magistrats de parquets, ce qui est l'une des critiques les plus communes surtout quand on observe les propositions faites par les associations, les professeurs ou les barreaux pour une nouvelle constitution<sup>337</sup>. Tout de même, la compétence présidentielle est pareille sauf la différence majeure de contreseing. Parmi les 22 membres permanents et 12 membres substituants, le Président de la République turc nomme quatre membres parmi les avocats ou les professeurs de droit tandis que le Président français ne nomme que deux personnes depuis la révision de 2008. Cette nomination peut faire objet d'un veto parlementaire selon la procédure prévue dans l'article 13 alinéa 3 de la Constitution. Vu qu'avant 1993, tous les membres du Conseil étaient nommés par le Président et avant 2008 il exerçait la présidence du Conseil, le pouvoir du Président est substantiellement diminué en cette matière depuis 1958. Une révision constitutionnelle votée par les deux chambres du Parlement en 2016, prévoit l'effacement du titre garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire du Président de la République en attribuant cette fonction totalement au Conseil Supérieur de la Magistrature<sup>338</sup>. Le même projet restreint totalement la discrétion du Président de la République pour la nomination des magistrats du parquet qui sont aujourd'hui nommés par le Président de la République en Conseil des Ministres sur avis simple du Conseil Supérieur de la Magistrature. Si le projet est adopté au Congrès ou par référendum, le Conseil Supérieur de la Magistrature émettra un avis conforme, donc le Président sera tenu de nommer selon la liste du Conseil.

En ce qui concerne la nomination des magistrats du siège, le Conseil Supérieur de la Magistrature en sa formation pour les magistrats du siège fait des propositions au Président de la République pour « les nominations des magistrats du siège à la

---

<sup>336</sup> B. TANÖR, N. YÜZBAŞIOĞLU, 1982 *Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., pp. 326-327.

<sup>337</sup> D. B. ÇELİK, *Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu: Yapısal Açından Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, thèse dact., Université de Galatasaray, 2010, pp. 106-122.

<sup>338</sup> *Projet de loi constitutionnelle portant sur réforme du Conseil de la Magistrature*, adoptée le 26 avril 2016 par l'Assemblée Nationale après la deuxième lecture définitive. Accessible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0720.asp>

Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance ». Le Président n'est pas tenu à nommer ces candidats, mais s'il rejette de les nommer, il faut que le Conseil lui propose d'autres noms mais cela susciterait sans doute des commentaires hostiles à l'égard du Président<sup>339</sup>. Pour les autres magistrats du siège, le Conseil émet un avis conforme en liant le Président juridiquement et en restreignant son pouvoir<sup>340</sup>.

La compétence du Président de la République turque reste très limitée par rapport au Président de la République français. Le Président de la République turc n'a aucune compétence pour les magistrats de siège de la juridiction judiciaire. Il peut seulement nommer le procureur général de la République près de la Cour de Cassation parmi les candidats que l'assemblée générale de la Cour de Cassation élit en vertu l'article 32 de la loi de la Cour de Cassation turque. Il peut aussi en vertu de l'article 104 nommer les membres de la Cour de Cassation militaire et ceux de la Haute Cour Administrative Militaire en même temps que le tiers des membres du Conseil d'État. Mais contrairement à la règle du contreseing prévu pour les conseillers d'État en France, le pouvoir de la nomination du Président de la République turc est dispensé de contreseing pour assurer l'indépendance des membres des Conseil d'État par rapport au gouvernement.

Le fait que le pouvoir de nomination du Président de la République turc est plus limité que le Président de la République français ne montre pas en soi que l'indépendance de la justice est assurée. Il montre tout simplement que la Constitution turque attribue moins de compétence au Président en le faisant moins central pour l'organisation du pouvoir judiciaire. Cependant, il existe d'autres problèmes fondamentaux de la justice turque qui dépassent le cadre de ce travail. Cependant, en France les compétences du Président de la République français sont aussi inquiétantes pour l'indépendance de la justice vu son place au sein du pouvoir exécutif<sup>341</sup>.

---

<sup>339</sup> G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution, op. cit.*, p. 270.

<sup>340</sup> *Ibid.*

<sup>341</sup> M-A. COHENDET, *Le Président de la République, op. cit.*, p. 112.

## B. Le droit de grâce

Une tradition monarchique, ce droit de grâce du chef de l'État apparaît dans toutes les Constitutions turques et françaises (sauf celle de l'an III)<sup>342</sup>. Contrairement à l'amnistie prévue dans l'article 34 de la Constitution française et l'article 87 de la Constitution turque et qui est une prérogative du Parlement, le droit de grâce « vise à la seule dispense d'une peine au sens du droit pénal <sup>343</sup> ». En fait, dans les deux pays, le droit de grâce est soumis au contreseing<sup>344</sup>. Mais leurs conditions se diffèrent. Depuis la révision de 2008, le droit de grâce s'exerce à titre individuel contrairement à son utilisation collective avant 2007 qui était condamnée en raison de son exercice aux fins utilitaires et politiques<sup>345</sup>.

La divergence principale entre la France et la Turquie reste aux conditions de ce pouvoir. En France, rien ne conditionne l'utilisation de ce pouvoir tandis que l'article 104 de la Constitution de 1982 impose la condition de « maladie permanente, handicap ou vieillissement ». Donc la compétence n'est pas totalement discrétionnaire même si les termes utilisés sont assez ouverts à l'interprétation<sup>346</sup>. Cette condition aussi apporte une individualisation de l'exercice de cette prérogative.

Depuis l'abolition de la peine de mort dans les deux pays, l'une des raisons principales d'existence de ce pouvoir a disparu<sup>347</sup>. Cependant, elle suscite des débats en raison de son lien avec la monarchie mais aujourd'hui, mais en réalité elle est plutôt en lien avec la souveraineté étant corollaire avec le droit de punir<sup>348</sup>. Donc, il est important que ce pouvoir reste soumis au contreseing et sa responsabilité soit endossée par le gouvernement responsable devant le Parlement.

---

<sup>342</sup> J. JEANJEAN, « Le droit de grâce », *Pouvoirs*, 1987, n° 41, pp. 151-155, spéc. p. 151.

<sup>343</sup> M. GUILLAUME, « Amnistie et grâce : ordre, contre-ordre, désordre », *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, *op. cit.*, pp. 214-231, spéc. 221.

<sup>344</sup> M. ERDOĞAN, *1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*, *op. cit.*, p. 130. Selon le point de vue de l'auteur –que nous partageons- aucune précision n'apporte une indication pour que ce pouvoir soit utilisé seul. Donc, la règle étant le contreseing, son exercice doit être soumis au contreseing.

<sup>345</sup> P. TÜRK, « Quel avenir pour le droit de grâce ? Commentaire de l'article 6 du projet de loi de révision constitutionnelle », *Petites Affiches*, n° spécial « Du nouveau dans la Constitution », 14 mai 2008, n° 79, p. 23-25.

<sup>346</sup> M. ERDOĞAN, *1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*, *ibid.*

<sup>347</sup> P. TÜRK, « Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008 », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, n° 79, pp. 513-542, spéc. p. 514.

<sup>348</sup> *Ibid.*, p. 518.

### III. Les pouvoirs exceptionnels en temps de crises

Les crises renforcent l'État au lieu de l'affaiblir, comme observait Guy Braibant<sup>349</sup>. Aujourd'hui, les constitutions modernes et les traités internationaux (i.e. Convention Européenne des Droits de l'Homme) prévoient des régimes exceptionnels, défavorisant les libertés en faveur de l'autorité étatique, pour faire face aux difficultés des crises. Donc, le fait que les deux Constitutions faisant objet de notre étude prévoient des régimes d'exception ne doit pas choquer. Dans les cas français et turc, certaines modalités des pouvoirs de crise renforcent spécifiquement le chef de l'État, le responsable du fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

L'article 16 de la Constitution de 1958 dispose d'une forte monopolisation du pouvoir. Cet article rappelle sans doute la dictature romaine<sup>350</sup>. La ressemblance est évidente. L'article prévoit un transfert de pouvoir absolu au Président de la République. Il peut prendre toute « mesures exigées par les circonstances ». Mais c'est quoi ces circonstances ? Il faut tout d'abord une menace grave et imminente aux institutions de la République ou à l'indépendance de la nation ou à l'intégrité de son territoire ou à l'exécution de ses engagements internationaux. Ensuite, il faut que cette menace grave et imminente cause l'interruption du fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels. Une fois que ces conditions sont atteintes, le Président doit consulter au Premier Ministre, aux présidents des assemblées et au Conseil Constitutionnel dont les avis ne sont que des avis simples<sup>351</sup>. Exceptionnellement, l'avis du Conseil Constitutionnel est public et ceci peut lui donner une force morale vis-à-vis des citoyens<sup>352</sup>.

Le Président de la République tout puissant est entouré de certains mécanismes de contrôle dont les efficacités sont discutables. Tout d'abord, le Conseil Constitutionnel est consulté sur toutes les décisions prises mais il émet un avis secret. Ces décisions du Président peuvent être relevées soit de la compétence législative soit de la compétence réglementaire, d'où son appellation vague<sup>353</sup>. Ensuite, le Parlement est réuni en plein droit et il ne peut pas être dissous. Donc, il doit pouvoir exercer ses

---

<sup>349</sup> G. BRAIBANT, « L'État face aux crises », *Pouvoirs*, 1979, n°10, pp. 5-9, spéc. p. 6.

<sup>350</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, op. cit. p. 82.

<sup>351</sup> G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution*, op. cit., p. 97.

<sup>352</sup> F. SAINT-BONNET, « Le bien, le mieux et l'ennemi du bien », in *La révision de 2008 : Une nouvelle constitution ?*, op.cit., p. 73.

<sup>353</sup> M. FRANGI, *Le Président de la République*, op. cit., p. 159.

fonctions régulières et déposer une motion de censure s'il le souhaite. D'ailleurs, il peut déclencher la procédure de la destitution du Président de la République en manquement aux devoirs s'il abuse ses pouvoirs exceptionnels. Pourtant, il faut rappeler qu'en pratique quand de Gaulle a recouru à l'article 16 en 1961 après le putsch d'Alger, il avait adressé au Parlement en lui demandant de ne pas exercer ses fonctions législatives<sup>354</sup> et le Président de l'Assemblée Nationale a décidé ne pas procéder au vote d'une motion de censure déposée. Ces pratiques qui mettent les actes du Président en dehors de tout contrôle politique dénuent la convocation automatique du Parlement en plein droit de son sens donc sont ouvertement contraire à la Constitution<sup>355</sup>.

Un contrôle juridique apporté avec la révision de 2008 suivant les propositions du comité Balladur<sup>356</sup> vise à contrôler la nécessité de l'application de l'article 16. Ce contrôle est sans doute une réponse très tardive à la pratique abusive du Général de Gaulle qui a appliqué cet article pendant cinq mois même si le fonctionnement régulier des institutions était assuré très rapidement dans quelques jours après le putsch d'Alger<sup>357</sup>. Comme le Conseil d'État s'est déclaré incompétent pour contrôler cette décision de l'application de l'article 16 en le qualifiant un acte de gouvernement, il ne restait aucun mécanisme juridique pour exercer un tel contrôle. En vertu du dernier alinéa à jour de l'article 16, à partir de 30 jours le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs peut saisir le Conseil Constitutionnel pour qu'il examine si les conditions nécessitant la mise en œuvre de l'article 16 demeurent réunies. Au delà de 60 jours, il procède au même examen de plein droit. Son avis est public et comme le premier avis. Le but ici est aussi de créer plutôt une pression politique que juridique vu que c'est un avis simple<sup>358</sup>.

Mais un autre problème concerne le contrôle des « décisions » du Président de la République au cours de la période où l'article 16 est appliqué. Pour les décisions qui relèvent normalement de la compétence législative, le Conseil d'État s'est déclaré

---

<sup>354</sup> G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution, op.cit.*, p. 118.

<sup>355</sup> F. SAINT-BONNET, « Article 16 », in *La Constitution de la République Française, op.cit.*, pp.526-544, spéc. p. 540.

<sup>356</sup> COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA Ve RÉPUBLIQUE, *Une Ve République plus démocratique, op.cit.*, pp. 20-22.

<sup>357</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République, op. cit.* p. 83.

<sup>358</sup> F. SAINT-BONNET, « Article 16 », *op. cit.*, p. 534.

incompétent dans son arrêt *Rubin de Servens* mais il a contrôlé les mesures d'applications prises sur la base des décisions du Président de la République<sup>359</sup>. Le Conseil Constitutionnel est obligatoirement saisi avant les décisions mais seulement pour un avis consultatif et secret. Donc, les décisions du Président restent en dehors du contrôle juridique. Sous la lumière de tous ces éléments, il ne serait pas excessif de dire que l'article 16 prévoit une dictature constitutionnelle. Il ne faut pas oublier que l'article 48 de la Constitution Weimar qui prévoyait une disposition similaire et que Hitler s'est servi pour prendre le pouvoir prévoyait quand même un contrôle parlementaire des décisions du Président de la République<sup>360</sup>.

Comparé aux prérogatives que l'article 16 attribue au chef de l'État, le régime d'exception de la Constitution turque reste faible. Pourtant, les conditions demandées sont moins strictes. Les régimes d'exception prévus sont l'état d'urgence et l'état de siège. L'état d'urgence peut être proclamé sous cinq conditions alternatives : catastrophes naturelles ; épidémie dangereuse ; crise économique grave ; apparition d'indices sérieux d'extension d'actions violentes visant à renverser l'ordre démocratique libre instauré par la Constitution ou à supprimer les droits et libertés fondamentaux ; en cas de perturbation sérieuse de l'ordre public en raison d'actes de violence. Si ces actes de violence deviennent plus dangereux, l'état de siège peut être proclamé. Pour l'état d'urgence déclaré en raison des actes de violence et pour l'état de siège, une consultation du Conseil Nationale de la Sécurité est obligatoire. Tous ces régimes d'exception sont proclamés par « le Conseil des Ministres réuni sous le Président de la République ». Cette disposition fait de l'exception de la Présidence du Conseil des Ministres par le Président, la règle pour l'état d'urgence et l'état de siège. Donc, le Président de la République devient véritablement le Président actif du Conseil des Ministres. Contrairement à l'article 16, il n'a pas le pouvoir d'agir seul et ses actes sont toujours soumis au contreseing mais sa fonction en tant que le chef de l'exécutif est accentuée par rapport au régime régulier prévu dans la Constitution.

Cette décision de proclamation d'état d'urgence et d'état de siège est immédiatement soumis à l'accord de l'Assemblée: un mécanisme qui manque pour l'article 16. Mais comme la jurisprudence l'affirme, aucun recours juridictionnel n'est

---

<sup>359</sup> CE, 2 mars 1962, *Rubin de Servens*, in M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DÉVOLVÉ, B. GENEVOIS (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 20<sup>e</sup> édition, 2015, pp. 502-510.

<sup>360</sup> M. VOISSET, « Une formule originale des pouvoirs de crises : l'article 16 », *Pouvoirs*, 1979, n°10, pp. 105-113, spéc. p. 108.

possible ni pour la décision du Conseil des Ministres réuni sous le Président de la République<sup>361</sup>, ni pour la décision de l'Assemblée<sup>362</sup>.

Les actes qui sont pris par le Conseil des Ministres réunis sous le Président de la République sont appelés des ordonnances d'état d'urgence. Elles peuvent être adoptées dans toutes les matières qui relèvent de la compétence législative y compris la restriction et même la suspension des droits et des libertés fondamentaux. Aucun contrôle juridique de ces actes n'est possible en vertu de l'article 148 de la Constitution<sup>363</sup>. Pourtant, rien n'empêche le contrôle des actes individuels d'application par le Conseil d'État. Malgré l'absence du contrôle juridictionnel, la Constitution prévoit qu'elles seront examinées par l'Assemblée le lendemain de leurs adoptions par le Conseil des Ministres réuni sous le Président de la République.

Dans chacune des deux Constitutions, le régime d'exception accentue le pouvoir du Président de la République proportionnellement à sa dominance régulière au sein de l'exécutif. Le Président de la République présidant le Conseil des Ministres régulièrement prend tout le pouvoir à sa main tandis que le Président de la République turc dont la présidence au Conseil des Ministres est exceptionnelle devient le Président du Conseil des Ministres. Sans doute, la collégialité est préférable à la monopolisation totale du pouvoir mais il peut aussi rester insuffisant en temps de concordances des majorités.

Les Présidents de la République turc et français sont des chefs de l'État exceptionnels pour un régime parlementaire en raison des pouvoirs dispensés de contreseing qui leur attribue les compétences d'un arbitre puissant même si en principe leurs pouvoirs sont soumis au contreseing. Cette conception quasi identique du chef de l'État subit à quelques divergences essentielles comme le pouvoir de demander une seconde délibération ou les pouvoirs exceptionnels de crises. Pourtant, en terme de leurs irresponsabilités et leurs contrôlabilités, ces Présidents montrent encore plus de ressemblances.

---

<sup>361</sup> Daniştay, DDK, E. 1970/839, K. 1970/442, K. T. 03.07.1970 ; E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku, op. cit.*, pp 376-377.

<sup>362</sup> AYM, E. 1970/44, K. 1970/42, K. T. 17.11.1970 ; E. ÖZBUDUN, *op. cit.*, pp 377-379 ; K. GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku, op. cit.*, pp. 826-828.

<sup>363</sup> Pour une interprétation jurisprudentielle qui réduit la portée de cette interdiction voir p.112

## CHAPITRE II : Des Présidents intouchables

« Le roi ne peut mal faire » disait le fameux adage de l’Ancien Régime. L’adage est toujours valable mais non pas en raison d’une divinité attribuée au monarque mais en raison de son impuissance<sup>364</sup>. Le chef de l’État du régime parlementaire, roi ou Président, ne peut rien faire en principe. Donc, il est normal qu’il ne puisse mal faire aussi. Mais ni les Constitutions ni leurs pratiques correspondent à ce principe en Turquie ou en France car les Constitutions prévoient des pouvoirs dispensés de contreseing et le système politique se présidentialise en raison d’une pratique inconstitutionnelle. En face de cette exception par rapport au régime parlementaire, l’équilibre entre le pouvoir et la responsabilité se trouve brisé. Parce que malgré ses pouvoirs, le contrôle du Président de la République (Section I) reste limité et par conséquent, sa responsabilité (Section II) est rarement mise en cause.

### SECTION I : Le contrôle du Président

Les exceptions à la règle du contreseing et la pratique font du Président de la République et de la Présidence un organe dont le contrôle demande une attention spécifique. La Présidence de la République qui est déjà assez puissant constitutionnellement ne peut être restreinte que par un contrôle strict de ses dépenses et des actes juridiques car c’est là où se trouve la source de ses pouvoirs. Donc, examiner l’étendu du contrôle budgétaire (I) est essentiel pour voir à quel point cet organe central est sous une discipline financière. En outre, l’étendu du contrôle juridique de ses actes (II) nous fournit les moyens pour voir si les Présidents atypiques de ces deux régimes constitue aussi une exception par rapport à l’État de droit.

---

<sup>364</sup>M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 281-282.

## I. Le contrôle budgétaire du Président

La compétence du Parlement sur le budget est sans doute l'un des pierres angulaires du régime démocratique en pratique. Il fait partie du contrôle des parlementaires sur l'exécutif car c'est par le budget que le gouvernement se trouve habilité à dépenser l'argent aux politiques qu'il veut mener. C'est pourquoi le budget de la Présidence de la République est un sujet délicat aussi. Son contrôle et sa transparence agissent directement sur la marge de manœuvre que le Président possède pour réaliser son travail. Un budget modeste veut dire un travail présidentiel modeste, et un grand budget veut dire une fonction présidentielle très active. De cette optique, le contrôle que le Parlement exerce sur le budget de la Présidence est essentiel pour comprendre la présidentialisation. En France, les premiers pas d'un contrôle plus effectif se montre petit à petit (A) tandis qu'en Turquie une opacité budgétaire est instauré récemment (B).

### A. Un contrôle en vue de développement en France

C'est René Dosière qui a ouvert la boîte de Pandore en 2001 en soulevant la question de l'opacité du budget de l'Élysée<sup>365</sup>. Il dénonçait que l'Élysée systématiquement dépassait le budget que l'on lui consacrait par le biais d'un décret non publié au Journal Officiel, donc l'écart de l'attention publique, qui transfère à l'Élysée un crédit normalement prévu pour les « dépenses accidentelles »<sup>366</sup>. Ainsi, par ses questions écrites, il a mis en évidence que les ministères y contribuaient aussi par des sommes forfaitaires consacrées au service de l'Élysée<sup>367</sup>. Cette pratique de la « taxation » du gouvernement se réalisait sous la présidence de François Mitterrand aussi sur les fonds de Matignon<sup>368</sup>. Le rôle du Parlement, qui vote le budget, dans tout cela se trouve très réduit aussi car « les demandes de crédits de l'Élysée (...) ne sont

---

<sup>365</sup> R. DOSIÈRE, *L'argent caché de l'Élysée*, Seuil, 2007, 1<sup>e</sup> édition, p. 15

<sup>366</sup> *Ibid.*, p. 16-17

<sup>367</sup> *Ibid.*, p. 21

<sup>368</sup> P. FAVIER, M. MARTIN-ROLAND, *La décennie Mitterrand. Tome 2 : Les épreuves*, Seuil, 1991, p. 489, cité par R. DOSIÈRE, *op.cit.*, p. 31-32.

en rien discutées par le Parlement<sup>369</sup> » depuis des années par une soi-disant « convention de la Constitution »<sup>370</sup>.

Le débat donne son premier fruit et par un amendement à la loi des finances en 2002, les pouvoirs publics, y compris la Présidence de la République, sont tenus à présenter une annexe explicative développant le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées et présentant les écarts avec les crédits initiaux dans le projet de loi de règlement<sup>371</sup>. Cette avancée première est importante mais René Dosière dénonce l'absence de précision dans ce « rapport » de quelques pages<sup>372</sup>. Quand on examine le rapport présenté avec le projet de loi de règlement de 2014, on remarque que désormais pour chaque dépense une explication du changement par rapport à l'année précédente est fournie mais la longueur de la partie consacrée à la Présidence ne dépasse pas 6 pages<sup>373</sup>.

Le Conseil Constitutionnel ne reste pas à l'abri du débat non plus. Dans le budget de la Présidence, le traitement du Président est le sujet le plus ouvert aux polémiques et à l'attention de l'opinion publique. Conscient de cette réalité, l'une des promesses de François Hollande était sa limitation. Pour y arriver, une disposition a été introduite dans la loi de finance pour limiter la majoration de sa prime (celle du Premier Ministre aussi) de 50% à 5%. Cependant, le Conseil Constitutionnel censure la disposition suite au contrôle obligatoire qu'il effectue sur les lois de finances sur le fondement de la méconnaissance du principe de la séparation des pouvoirs<sup>374</sup>. La séparation des pouvoirs n'étant pas une indépendance totale de chacun des pouvoirs mais au contraire un système d'équilibre entre les pouvoirs par un contrôle réciproque pour éviter que le juge soit parti en même temps (« le pouvoir arrête le pouvoir » disait Montesquieu), le Conseil Constitutionnel a choisi une interprétation erronée du principe en l'espèce<sup>375</sup>. Il a interprété le principe de façon que le Président décide lui-

---

<sup>369</sup> V. DUSSART, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Éditions du CNRS, 2000, p. 172

<sup>370</sup> O. BEAUD, « Le Conseil Constitutionnel et le traitement du Président de la République », *Jus Politicum*, 2013, n°9, p. 30

<sup>371</sup> Article 115 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002

<sup>372</sup> R. DOSIÈRE, *op.cit.*, p. 47-48

<sup>373</sup> Annexe au projet de loi de règlement 2014, *Rapport relatif aux crédits accordés aux pouvoirs publics*, accessible sur: [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publicue/files/farandole/ressources/2014/rap/html/DRGNORMALMSNPB.htm](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/farandole/ressources/2014/rap/html/DRGNORMALMSNPB.htm)

<sup>374</sup> Cons. const., déc. n° 2012-654 DC du 9 août 2012, considérants 81,82

<sup>375</sup> O. BEAUD, « Le Conseil Constitutionnel et le traitement du Président de la République », *op. cit.*, pp. 20-25.

même le montant de son traitement sans qu'il soit contrôlé par un autre organe et a largement contribué à une lecture présidentialiste de la Constitution<sup>376</sup>. L'interprétation est d'ailleurs étrange car il fait aussi penser que le Président a besoin d'une protection contre le Parlement selon les yeux des sages de la rue Montpensier. Une telle reflexe correspond totalement à la fonction initiale du Conseil, « le chien de garde de l'exécutif » mais il ne correspond sans doute pas aux réalités de la présidentialisation de la Cinquième République<sup>377</sup>.

Une avancée considérable concernant le contrôle budgétaire de la Présidence se réalise en 2009. Pour la première fois, la Cour des comptes procède à un examen des comptes de la Présidence sur la demande du Président de la République et dès lors ce contrôle est effectué chaque année. Par cette régularité, la Cour des comptes examine aussi si la Présidence a donné suite à ses propositions. C'est très probablement grâce à cet effort qu'en 2014, le budget de l'Élysée a pu être réduit à 100 millions d'euros. Mais, comme la conclusion du rapport de 2015 l'évoque, il reste toujours des dépenses (i.e. « sécurité de la résidence de la Lanterne ; équipements du GSPR et du commandement militaire ; réfection des parties non classées des appartements du palais de l'Alma ; restauration des meubles et objets restitués ; frais d'interprétariat lors des déplacements officiels ») qui reste à l'abri de ce contrôle<sup>378</sup>. Nous nous inscrivons aussi à la principale proposition faite dans la dernière phrase du rapport : « la mise en place d'un cadre juridique moderne et approprié pour la gestion budgétaire et comptable » pour la présidence de la République ».

## **B. Une opacité récemment instaurée en Turquie**

Le budget de la Présidence de la République attirait rarement l'attention de l'opinion publique en Turquie. Il a attiré l'attention publique quand le budget a été augmenté de deux fois sous la présidence d'Abdullah Gül comparé à celui d'Ahmet Necdet Sezer, connu de son économisme à Çankaya<sup>379</sup>. Sous la présidence d'Ahmet

---

<sup>376</sup> *Ibid.*, p. 31 et s.

<sup>377</sup> *Ibid.*, p. 31-35.

<sup>378</sup> Cour des comptes, *Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (exercice 2015)*, p. 20

<sup>379</sup> *Vatan*, « Sezer ile Gül arasındaki fark », 06 novembre 2008, accessible sur : <http://www.gazetevatan.com/sezer-ile-gul-arasindaki-fark-207393-siyaset/>

Necdet Sezer, la présidence n'a jamais dépensé la totalité du budget qui lui a été consacrée<sup>380</sup>.

En Turquie, la Présidence n'a jamais échappé au contrôle budgétaire des parlementaires. Chaque année, le budget de la Présidence fait l'objet du travail de la commission budgétaire du Parlement en même temps qu'un rapport préparé par la Cour des comptes. Donc, la Présidence n'était nullement différente des autres organes même si le fonctionnement et l'indépendance de la Cour des comptes fait objet des critiques depuis longtemps. Enfin, le problème n'avait rien à voir avec le Président de la République.

Depuis 2014, cette pratique s'est transformée aussi. Lors des débats sur le loi de règlement de 2015, le député Kamil Oktay Sındır (CHP), a accusé le gouvernement de rendre le contrôle de la Cour de comptes ineffectif et a donné comme exemple rapport sur la Présidence de la République qui ne fait que « deux trois pages remplis des expressions floues et des propositions vagues »<sup>381</sup>. Ainsi, le rapport de 2015 n'est pas encore accessible sur le site de la Cour de comptes, mais l'observation du député Sındır est valable pour le rapport de 2014 et de 2013 aussi<sup>382</sup>.

A part cette inefficacité dénoncée de la Cour des comptes, ce sont les « fonds discrétionnaires » qui ont augmenté l'opacité de la Présidence. Ces fonds qui était consacrés au budget du Premier Ministre jusqu'à 2015 sont prévue par l'article 24 de la loi de la direction et du contrôle des finances publiques pour « les services de renseignement et de défense secrets, et pour les nécessités étatiques et gouvernementales en vue de l'intérêt supérieur et de la sécurité de l'État ». Ces fonds, les accusations de détournement ont été soulevées contre le Premier Ministre Çiller en 1996 sont critiqués en raison de son opacité depuis longtemps. La justification principale pour ces fonds sont dans la même direction que leur but : le secret d'État. Conformément à un régime parlementaire, ces fonds sont utilisés par un décret signé par le Premier Ministre et le Ministre des Finances et le ministre concerné s'il y en a. Politiquement responsable, c'est le Premier Ministre qui doit endosser la

---

<sup>380</sup> *T.C. Cumhurbaşkanlığı*, « Cumhurbaşkanlığı Bütçesi Yıllar İtibariyle Bütçe Ödeneği ve Harcama Bilgileri », accessible sur : [https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/Cumhurbaskanligi\\_Butcesi\\_Yillar\\_Itibariyle\\_Butce\\_Odenegi\\_ve\\_Harcama\\_Bilgileri.pdf](https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/Cumhurbaskanligi_Butcesi_Yillar_Itibariyle_Butce_Odenegi_ve_Harcama_Bilgileri.pdf)

<sup>381</sup> *TBMM Genel Kurul Tutanağı*, 8 mars 2016, p. 44

<sup>382</sup> *Sayıştay, Cumhurbaşkanlığı 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, accessible sur : [http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2014/Genel\\_Bütçe\\_Kapsamındaki\\_%20Kamu\\_İdareleri/CUMHURBAŞKANLIĞI.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2014/Genel_Bütçe_Kapsamındaki_%20Kamu_İdareleri/CUMHURBAŞKANLIĞI.pdf)

responsabilité d'un tel acte fragile. Mais en 2015, le Parlement a voté un projet de loi qui consacre le pouvoir d'utiliser ces fonds au Président de la République. Comme les députés d'opposition soulèvent la question<sup>383</sup>, dans un régime parlementaire, le Président de la République ne possède aucune compétence qui peut avoir un lien avec le but visé par l'utilisation des fonds discrétionnaires. En plus, l'utilisation de ces fonds n'est plus fait par un décret signé par le Premier Ministre mais un décret présidentiel dispensé de contreseing. Ce décret présidentiel très spécifique et marginal est prévu dans l'article 107 de la Constitution pour « la formation, l'organisation, les principes de fonctionnement et les modalités de nomination du personnel du Secrétariat général de la présidence de la République». Le secrétariat général est un organe spécifiquement habilité pour le fonctionnement de la Présidence et il n'a aucune compétence concernant le monde extérieur de la Présidence, la politique gouvernementale ou le reste de l'administration<sup>384</sup>. Donc, l'inconstitutionnalité de cette nouvelle loi est évidente. Le décret présidentiel utilisé pour les fonds discrétionnaires dépasse l'objet qui peut être visé par le décret présidentiel car ces fonds, comme expliqué ci-dessus, sont utilisés pour les buts de renseignement et de défense secret de l'État. D'ailleurs, le parti d'opposition principal a saisi la Cour Constitutionnelle<sup>385</sup> mais la décision n'est pas encore rendue. Cependant, comme la loi est en vigueur<sup>386</sup>, la Présidence se sert de ces fonds depuis 2015.

Avec la possibilité reconnue au Président pour l'utilisation de ces fonds, on constate une croissance extraordinaire des dépenses faites de ces fonds en 2015. Le fond discrétionnaire de 2013 était 1 milliard 278 millions de livres turcs, en 2014, il y a eu une baisse à 1 milliard 78 millions. En 2015, quand le Président Erdoğan pouvait utiliser ces fonds, le montant s'est élevé à 1 milliard 773 millions de livres turcs !<sup>387</sup> A part la grandeur du budget, le problème réside plutôt dans l'absence de transparence. Étant des fonds discrétionnaires, on ne sait que la somme totale utilisée pour ces

---

<sup>383</sup> *Hürriyet*, « CHP, örtülü ödenek düzenlemesi için AYM'ye başvurdu », 16 avril 2015, accessible sur : <http://www.hurriyet.com.tr/chp-ortulu-odenek-duzenlemesi-icin-aymye-basvurdu-28752211>

<sup>384</sup> F. ÖZKUL, *1982 Anayasasında Cumhurbaşkanını*, Université d'Ankara, thèse dact., 2011, pp. 149-150

<sup>385</sup> *Hürriyet*, « CHP, örtülü ödenek düzenlemesi için AYM'ye başvurdu », *op. cit.*

<sup>386</sup> La Cour Constitutionnelle turque ne peut être saisie qu'après l'entrée en vigueur de la loi. Voir p. 81

<sup>387</sup> Ç. TOKER, « İktidar örtülü harcamayı sevdi. », *Cumhuriyet*, 15 janvier 2016, accessible sur :

[http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/464671/iktidar\\_\\_ortulu\\_\\_harcamayi\\_sevdi.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/464671/iktidar__ortulu__harcamayi_sevdi.html)

fonds. Ni les détails, ni les décrets présidentiels permettant à l'utilisation de ces fonds ne sont publiés et le public n'est pas en mesure de connaître la somme que la Présidence utilise de ces fonds. Il est donc évident que l'opacité du budget présidentiel est l'un des plus grands problèmes que la démocratie turque doit résoudre.

## II. L'insuffisant contrôle juridique de ses actes

En définissant l'État de droit, Carré de Malberg consacrait une place essentielle au contrôle juridique : « L'État de droit est donc celui qui – en même temps qu'il formule les prescriptions relatives à l'exercice de sa puissance administrative – assure aux administrés, comme sanction de ces règles, un pouvoir juridique d'agir devant une autorité juridictionnelle à l'effet d'obtenir l'annulation, la réformation ou en tout cas la non-application des actes administratifs qui les auraient enfreintes<sup>388</sup> ». La notion continue à susciter des débats doctrinaux mais le contrôle juridictionnel des actes des autorités étatiques continuent à être l'un des piliers essentiels de la notion.

Les actes du Président de la République ne doivent pas constituer une exception de cette optique. Cependant, notamment par le biais de la théorie des actes de gouvernement, le contrôle juridictionnel de ses actes demeure limité. Elle est élaborée à partir d'une distinction entre les deux différentes attributions du pouvoir exécutif administrer et gouverner. Laferrière définissait l'attribution de gouverner comme « veiller à l'observation de sa Constitution, au fonctionnement des grands pouvoirs publics, assurer les rapports du gouvernement avec les chambres et ceux de l'État avec les puissances étrangères<sup>389</sup> ». Donc, les actes du gouvernement sont dominés par leurs caractères politiques contrairement aux actes administratifs *stricto sensu*<sup>390</sup>. Mais, la perception de cette théorie s'est transformée aussi au cours des siècles précédents en commençant avec l'arrêt Prince Napoléon<sup>391</sup> grâce à l'abandon de la théorie du mobile politique. Aujourd'hui, on ne peut plus parler d'une immunité

---

<sup>388</sup> C. DE MALBERG, *Contributions à la théorie générale de l'État Tome I*, Éditions du CNRS, 1920, pp. 489-490

<sup>389</sup> É. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux : Tome 2*, Berger-Levrault, 1888, 2<sup>e</sup> édition, p. 33

<sup>390</sup> *Ibid.*

<sup>391</sup> CE, 19 février 1875, *Prince Napoléon, Rec.*, p. 155

totale des actes de gouvernement<sup>392</sup>. Les actes du Président de la République liés à cette notion fait partie de cette évolution. En Turquie, cette théorie d'origine française a été adoptée par le Conseil d'État aussi<sup>393</sup>. Mais comme nous avons évoqué, l'absence du Président en Conseil des Ministres étant la règle, la plupart des actes entrant dans la catégorie des actes de gouvernement n'est pas considérée comme les actes du Président de la République mais ceux du gouvernement conformément à la règle du contreseing. Pourtant, le véritable problème du contrôle juridictionnel du Président réside dans la norme constitutionnelle. En vertu de l'alinéa 2 de l'article 125 de la Constitution, « les actes que le Président prend à titre individuel (seul) » ne sont pas contestable devant une juridiction. Cette disposition étant très problématique par rapport pour un État de droit<sup>394</sup>, consacre aux actes du Président une immunité très large dont les juridictions administratives ont essayé de relativiser la portée.

Ainsi, il y a aujourd'hui deux juridictions possibles au sein de chacun de ces pays, qui peuvent être compétents à contrôler les actes du Président : la juridiction constitutionnelle (A) et la juridiction administrative (B).

### **A. Les juridictions constitutionnelles**

La différence entre la Cour Constitutionnelle turque et le Conseil Constitutionnel français commence dès la nomination. La Cour Constitutionnelle turque en tant que juridiction est un peu plus jeune (fondé en 1961) que le Conseil Constitutionnel mais son effectivité en tant qu'une juridiction était assurée dès le début avec une saisine ouverte aux parlementaires et aux citoyens par la voie de QPC.

En France, la compétence du Conseil Constitutionnel exclut normalement les actes du Président de la République vu que les actes du Président prennent la forme d'un décret. Cependant, il a une compétence non juridictionnelle pour certains actes. La mise en œuvre de l'article 16 et les mesures prises dans le cadre de cet article par

---

<sup>392</sup> X. DUPRE DE BOULOIS, « Les actes administratifs unilatéraux », in F. MELLERAY, P. GONOD, P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif : Tome 2*, Dalloz, 2011, 1<sup>e</sup> édition, pp. 157-217, spéc. p. 176

<sup>393</sup> C. KAYA, « Daniştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükümler / Egemenlik Hakkı Teorisine », *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 2016, n°7, pp. 637-663 ; R. SARICA, « Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları », *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1942, C. 8, n°3-4, pp. 457-472

<sup>394</sup> B. TANÖR, N. YÜZBAŞIOĞLU, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., p. 108.

le Président en sont un exemple. Pourtant, il émet un avis simple donc son avis n'est pas contraignant. Cela réduit évidemment son importance. Probablement, la plus importante attribution en cette matière est son avis public concernant la prorogation de la mise en œuvre de l'article 16. Mais son importance n'est pas causée en raison d'une contrainte juridique mais tout simplement de son influence éventuelle sur l'opinion publique<sup>395</sup>.

La compétence juridictionnelle principale du Conseil Constitutionnel pour les actes du Président de la République est relative aux actes préparatoires des référendums. Cette compétence juridictionnelle que le Conseil a refusée depuis 1960<sup>396</sup> sur la base de sa compétence consultative en matière s'est étendue dans la lignée de la jurisprudence Delmas<sup>397</sup> pour les actes préparatoires des référendums grâce à la décision Hauchemaille<sup>398</sup>. Dans son considérant numéro 5, le Conseil a statué qu' « en vertu de la mission générale de contrôle de la régularité des opérations référendaires qui lui est conférée par l'article 60 de la Constitution, il appartient au Conseil constitutionnel de statuer sur les requêtes mettant en cause la régularité d'opérations à venir dans les cas où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics ». Grâce à cette extension de compétence, les actes préparatoires référendaires peuvent désormais faire objet du contrôle juridictionnel. L'importance de cette extension pour notre propre sujet réside dans le fait que le décret du Président de la République pour la soumission d'un projet de loi au référendum dans le cadre de l'article 11 et 89 peut faire objet d'un contrôle juridictionnel du Conseil aussi. D'ailleurs, dans une autre décision Hauchemaille, le Conseil Constitutionnel a établi sa compétence pour le décret décidant de soumettre un projet de révision constitutionnelle au référendum<sup>399</sup>. Ceci est important aussi

---

<sup>395</sup> Voir p. 94 et s.

<sup>396</sup> Cons. const., déc. n° 60-2 REF du 23 décembre 1960

<sup>397</sup> Cons. Const., déc. n° 81-1 ELEC du 11 juin 1981

<sup>398</sup> Cons. const., déc. n° 2000-21 REF du 25 juillet 2000 ; R. GHEVONTIAN, « Le contentieux des actes préparatoires au référendum », *Revue Française de droit administratif*, 2000, n°5, pp.1004-1015

<sup>399</sup> Cons. const., déc. n° 2000-24 REF du 23 août 2000

parce que le Conseil d'État avait refusé de contrôler cet acte sous l'égide de la théorie des actes de gouvernement<sup>400</sup>.

La compétence de la Cour Constitutionnelle turque n'étend pas aux opérations électorales ou référendaires. Cependant, à part les actes du Parlement, la Cour Constitutionnelle est compétente pour le contrôle des ordonnances. Les ordonnances ordinaires sont en Turquie des actes dont la compétence appartient au gouvernement et le Président de la République est tenu à les contresigner<sup>401</sup>. Dans la Constitution, ils relèvent de la compétence du gouvernement car selon la Constitution, le Parlement habilite le Conseil des Ministres pour les ordonnances<sup>402</sup>. Vu qu'en principe le Président turc ne préside pas le Conseil des Ministres, elle n'est pas considérée comme un acte du Président de la République. Pourtant, les ordonnances d'état d'urgence sont plus importantes en vue de la limitation du Président de la République parce qu'ils font expressément partie des attributions du Président de la République. Son rôle est sans doute plus actif dans leurs édictons car le Conseil des Ministres est réuni sous sa présidence pour pouvoir édicter une ordonnance d'état d'urgence. Sur ce point, le premier alinéa de l'article 148 de la Constitution prévoit que ces ordonnances ne peuvent pas faire objet d'une saisine devant la Cour Constitutionnelle. Pourtant, la Cour Constitutionnelle turque dans sa décision de principe datée de 1991 a établi une compétence en matière<sup>403</sup>. La Cour s'est déclarée compétente pour désigner l'appellation de l'acte en question et en employant un critère matériel, elle a décidé qu'en vertu de l'alinéa dernier de l'article 121, les ordonnances d'état d'urgence sont des actes par lesquels des mesures limitées à la durée de l'état d'urgence sont prises dans les matières qui rendent l'état d'urgence nécessaire et dont les effets sont limités aux endroits où l'état d'urgence est déclaré. Si une mesure prise par une soi-disant ordonnance d'état d'urgence n'est pas limitée à la durée de l'état d'urgence ou dépasse soit le cadre géographique soit le cadre de la nécessité imposée par les circonstances de l'état d'urgence, la disposition ne peut pas être qualifiée en tant qu'une ordonnance d'état d'urgence, et ainsi peut être examinée par la Cour<sup>404</sup>. Cette jurisprudence a été appréciée par la doctrine en tant qu'une avancée pour l'état de

---

<sup>400</sup> CE, 29 avril 1970, *Comité des chômeurs de la Marne*, Rec. p. 279 ; R. GHEVONTIAN, « Le contentieux des actes préparatoires au référendum », *op. cit.*

<sup>401</sup> Voir p. 49 et s.

<sup>402</sup> Article 87 de la Constitution de 1982.

<sup>403</sup> AYM, E. 1990/25, K.1991/1, K. T. 10.01.1991.

<sup>404</sup> N. YÜZBAŞIOĞLU, *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*, Beta, 1996, 1<sup>e</sup> édition, pp. 182-183.

droit<sup>405</sup> tandis que certains auteurs le critique en soutenant que le critère matériel n'est pas applicable en matière et que la Cour a dépassé sa compétence<sup>406</sup>. Nous croyons que l'obligation pesant sur la Cour Constitutionnelle d'interpréter les règles constitutionnelles en vertu du principe de l'état de droit lui oblige à faire un contrôle effectif des actes même en état d'urgence. Par cette jurisprudence, la Cour a pu créer un contrôle au moins minimum pendant l'état d'urgence et surtout un équilibre au pouvoir du Président de la République en état d'urgence.

La dernière possibilité du contrôle des actes du Président de la République par la Cour Constitutionnelle peut être le recours individuel. Surtout en matière des décrets de nominations (qu'il signe en pratique sans contreseing), les actes du Président peut avoir des effets sur les droits et les libertés des personnes protégées par la Constitution et la Convention Européenne des Droits de l'Homme et donc faire tomber l'affaire sous la compétence de la Cour en recours individuel en vertu de l'alinéa 3 de l'article 148 de la Constitution. Cependant, la loi sur l'organisation de la Cour Constitutionnelle précise que les actes pour lesquels la voie du recours juridictionnel est fermée ne peuvent pas faire objet d'un recours individuel. Vu que la Constitution ne permet pas le contrôle juridictionnel des actes du Président accompli à titre individuel, un recours individuel peut être déclaré irrecevable par la Cour. Cependant, l'interprétation adoptée par le Conseil d'État turc sur le contrôle juridictionnel des actes<sup>407</sup> peut habiliter la Cour Constitutionnelle à déclarer une partie de ces requêtes recevables.

## **B. Les juridictions administratives**

Cité et brièvement expliqué au dessus, la théorie des actes de gouvernement fait obstacle en France au contrôle juridictionnel de plusieurs actes du Président de la République. En vertu de cette théorie, il existe deux catégories principales d'actes de gouvernement : les actes relatifs aux relations entre les pouvoirs publics, notamment

---

<sup>405</sup> *Ibid.*, p. 200 ; E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku, op. cit.*, p. 265 ; M. ÖDEN, « Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal Ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi », *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2009, C. 58, n°3, pp.659-691, spéc. p.684.

<sup>406</sup> K. GÖZLER, *Kanun Hükmünde Kararnemelerin Hukuki Rejimi*, Ekin, 2000, pp. 221-224 et 228-230.

<sup>407</sup> Voir p. 111 et s.

le Président de la République, le Premier Ministre, le Parlement et le Conseil Constitutionnel et les actes concernant les relations internationales<sup>408</sup>. Comme on peut le remarquer facilement, tous les deux touchent dans un domaine lié avec le Président de la République.

Pour la première catégorie, le Conseil d'État rejette sa compétence depuis longtemps. Parmi plusieurs, la nomination du Premier Ministre et du gouvernement<sup>409</sup>, l'exercice du droit de la dissolution<sup>410</sup>, la décision de ne pas saisir le Conseil Constitutionnel<sup>411</sup>, le décret de promulgation<sup>412</sup>, le décret soumettant le projet de révision constitutionnelle au vote au Parlement réuni en Congrès<sup>413</sup> et finalement la décision de la mise en œuvre de l'article 16<sup>414</sup> font partie des actes du gouvernement que le Conseil d'État refuse de contrôler. Bien que le terme « acte de gouvernement » ne paraît que dans l'arrêt *Rubin de Servens*, donc pour la mise en œuvre de l'article 16, les expressions employées, notamment « toucher aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels », par la haute juridiction laisse entendre que le Conseil fait appel à la théorie des actes de gouvernement<sup>415</sup>. Ainsi, le décret de nomination au Conseil Constitutionnel fait partie des actes à propos duquel le Conseil d'État s'est déclaré incompétent sans suivre les conclusions du commissaire du gouvernement M. Salat-Baroux qui proposait de rejeter la requête non pas en raison de l'incompétence mais l'absence d'intérêt à agir afin de pouvoir instaurer au moins un contrôle des respects des principes constitutionnels ou généraux du droit<sup>416</sup>. Il faut quand même préciser que sous la lumière de la révision de 2008 qui a instauré le contrôle parlementaire pour les nominations des membres du Conseil Constitutionnel, la jurisprudence peut se trouver plus encrée parce qu'il devient plus difficile de ne pas y voir un acte qui touche aux rapports des pouvoirs publics constitutionnels avec l'intervention du Parlement dans le processus de nomination, à moins que le juge

---

<sup>408</sup> X. DUPRE DE BOULOIS, « Les actes administratifs unilatéraux », *op. cit.*, pp. 176-177.

<sup>409</sup> CE, 16 sept. 2005, *Hoffer*, req. n°282171

<sup>410</sup> CE, 20 févr. 1989, *Allain c/ Président de la République*, *Rec.*, p. 60.

<sup>411</sup> CE, ord. réf., 7 nov. 2001, *Tabaka*, *Rec.*, p. 789.

<sup>412</sup> CE, 3 nov. 1933, *Desrumeaux*, req n°25040 ; le Conseil d'État a aussi rejeté la requête d'un citoyen concernant la méconnaissance du délai de 15 jours pour la promulgation. Voir M. VERPEAUX, « Contrôle de constitutionnalité des actes administratif : Normes de références », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2014, para. 57.

<sup>413</sup> CE, ord. réf., 22 févr. 2005, *René Georges X.*, req. n°277842.

<sup>414</sup> CE, Ass., 2 mars 1962, *Rubin de Servens*, *Rec.*, p. 143.

<sup>415</sup> M. LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>416</sup> F. SALAT-BAROUX, « Persistance des actes de gouvernement (conclusion du commissaire du gouvernement) », *Revue Française de droit administratif*, 1999, pp. 566-578.

prenne en compte le but visé par la révision et décide de réduire le nombre des actes de gouvernement<sup>417</sup>. Pour les actes concernant les relations internationales, le Conseil d'État s'est aussi déclaré incompétent pour contrôler la décision du Président de la République concernant la reprise des essais nucléaires<sup>418</sup>.

Donc, on voit qu'une grande partie des actes du Président de la République, surtout ceux qui sont dispensés de contreseing bénéficie d'une immunité juridictionnel<sup>419</sup>. Mais, le Conseil d'État ne rejette pas catégoriquement le contrôle de ces actes. Dans l'arrêt *Rubin de Servens*, le Conseil d'État se déclare incompétent pour la décision présidentielle concernant la création d'un tribunal non pas parce qu'il est un acte de gouvernement mais parce que l'affaire relève de la compétence législative. Cela veut dire que si les décisions prises dans le cadre de l'article 16 relèvent du pouvoir règlementaire, ils peuvent être soumis au contrôle juridictionnel même si la portée du contrôle serait réduite très probablement en raison de l'application de la jurisprudence des circonstances exceptionnelles<sup>420</sup>.

Pour les actes soumis au contreseing du Président, le contrôle du Conseil d'État est plus effectif. Par exemple, contrairement à l'absence du contrôle pour le décret de la mise en œuvre de l'article 16, le Conseil d'État estime que le décret par lequel le Président de la République déclare l'état d'urgence n'est pas un acte de gouvernement et se déclare compétent pour estimer sa légalité, mais, il accepte aussi que le Président de la République dispose d'un pouvoir discrétionnaire étendu pour estimer la nécessité de l'état d'urgence et en définir les limites géographiques<sup>421</sup>. Pareillement, pour le décret décidant de consulter les électeurs dans une collectivité d'outre-mer en vertu de l'article 72-4 et 73 de la Constitution, le Conseil d'État a accepté qu'il ne lui appartient pas « d'apprécier l'opportunité de la décision », mais il a décidé de « vérifier que le décret n'était pas entaché d'un vice pouvant affecter la régularité ou la sincérité de la consultation »<sup>422</sup>. Comme indique professeur Verpeaux,

---

<sup>417</sup> L. SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 538.

<sup>418</sup> CE, Ass., 29 septembre 1995, *Association Greenpeace France*, *Rec.*, p. 347.

<sup>419</sup> P. BINZCAK, « Actes de gouvernement », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2006, mise à jour en 2014, para. 18.

<sup>420</sup> M. LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, *op. cit.*, p. 508 ; Pour la jurisprudence des circonstances exceptionnelles voir CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, *Rec.*, p. 651, M. LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, *op. cit.*, pp.178-185.

<sup>421</sup> CE, ord. réf., 14 novembre 2005, *Rolin*, req. n°286835.

<sup>422</sup> CE, Sect., 4 décembre 2003, *Feler*, *Rec.* p. 491.

le Conseil y voit une sorte de contrôle d'acte détachable mais pas parce que l'acte lui-même est détachable mais plutôt le contrôle de régularité qui en est détachable<sup>423</sup>. Donc, le Conseil d'État a distingué les matières réglées de l'acte de ses matières discrétionnaires et a effectué un véritable contrôle de légalité interne<sup>424</sup>.

Quant aux nominations, le Conseil d'État se déclare compétent pour contrôler les décrets présidentiels mais l'étendu du contrôle reste limité car il ne fait qu'un contrôle d'erreur manifeste d'appréciation au lieu d'un contrôle normal. Même limité, il y a eu des cas que ce contrôle a entraîné une annulation du décret notamment pour une nomination à tour extérieur à Bercy<sup>425</sup> et une nomination à un emploi de chef de mission diplomatique<sup>426</sup>. Cependant, il faut quand même dépasser ce contrôle limité et effectuer un contrôle normal pour en finir avec cette immunité juridictionnel consacré aux actes du Président de la République<sup>427</sup>.

Ainsi pour la théorie des actes de gouvernement, le Professeur Favoreu dénonce cette pratique du Conseil d'État en tant qu'un déni de justice, en même temps qu'estimant que la théorie est incohérente, sans fondement théorique et inutile<sup>428</sup>. Nous croyons que la théorie en soi n'est pas aussi inutile ou incohérente que professeur Favoreu estime<sup>429</sup> mais il nécessite sans doute un aménagement. Il soutient que pour la plupart des actes concernant les relations entre les pouvoirs publics constitutionnels, la compétence doit appartenir au Conseil Constitutionnel comme le droit comparé le démontre. Ainsi, pour les actes relatifs aux relations internationales, l'injusticiabilité de ces actes constitue un problème véritable pour l'État de droit<sup>430</sup>.

En Turquie, l'obstacle d'un contrôle juridictionnel n'est pas d'origine jurisprudentielle mais constitutionnelle. La Constitution prévoyant que les actes du

---

<sup>423</sup> M. VERPEAUX, « Les consultations locales outre-mer, suite... et fin ? », *AJDA*, 2004, p. 596.

<sup>424</sup> P. BINZCAK, « Actes de gouvernement », *op.cit.*, para. 53.

<sup>425</sup> CE, 23 décembre 2011, *Syndicat parisien des administrations centrales, économiques et financières, Rec.*, p. 655.

<sup>426</sup> CE, 23 juillet 2012, *Syndicat CFDT ministère des Affaires étrangères, AJDA*, 2012, p. 1483.

<sup>427</sup> P. CASSIA, « Pour une vraie « normalisation » du statut contentieux du Président de la République », *Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges. Politique(s) criminelle(s)*, Dalloz, 2014, pp. 365-382, spéc. 370.

<sup>428</sup> L. FAVOREU, « Pour en finir avec la « théorie » des actes de gouvernement », *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet, op. cit.*, pp. 607- 616

<sup>429</sup> Cf. F. MELLERAY, « A-t-on fini avec la théorie des actes de gouvernement ? », *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu. Le renouveau du droit constitutionnel*, Dalloz, 2004, pp. 1317-1327.

<sup>430</sup> L. FAVOREU, « Pour en finir avec la « théorie » des actes de gouvernement », *op.cit.*, p. 616.

Président pris à titre individuel (les actes qu'il accomplit seul) ne peuvent pas faire objet d'un recours juridictionnel. Mais le Conseil d'État a relativisé la portée de cette jurisprudence en adoptant une interprétation proposée par le professeur Duran<sup>431</sup>. Cette interprétation joue simplement sur le sens du terme « à titre individuel » (« tek başına » en turc). Le Conseil d'État n'interprète pas cette expression en tant que « dispensé de contreseing » mais comme les actes qu'il signe d'office, c'est-à-dire directement, sans aucune intervention préalable d'un autre organe<sup>432</sup>.

Grâce à cette jurisprudence, le Conseil d'État a réussi à élargir sa compétence aux certains actes que le Président de la République signe à titre individuel. Comme nous avons évoqué la nomination des présidents des universités fait parti des actes qu'il signe seul, contrairement à l'interprétation que nous avons donné dans le chapitre précédent. Pourtant, c'est le Conseil de l'Enseignement Supérieur qui fixe la liste de trois candidats et le Président nomme à partir de cette liste. Ainsi, le Conseil d'État a décidé dans la décision précitée qu'en raison de l'intervention du Conseil de l'Enseignement Supérieur, l'acte n'est pas accompli seul par le Président et il peut faire objet d'un recours en excès de pouvoir<sup>433</sup>. Cette jurisprudence met une partie importante des actes à la portée du contrôle juridictionnel, notamment les nominations des membres de la Cour Constitutionnelle, des Conseil de l'Enseignement Supérieur (sauf lesquels qu'il nomme à sa discrétion absolue), de la Cour de Cassation Militaire et de la Haute Cour Administrative Militaire, ainsi que la nomination du chef d'état-major des armées, du procureur général près de la Cour de Cassation. Pourtant, dans une décision datée de 2007, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser la portée de sa jurisprudence en matière et a décidé que le pouvoir d'appréciation du Président est étendu pour choisir le Président de l'Université parmi les trois candidats dans la liste et qu'il n'est pas obligé à choisir le candidat ayant acquis plus de votes<sup>434</sup>. Contrairement à ce que soutient le professeur Ulusoy<sup>435</sup>, nous croyons que cela n'est pas un revirement de jurisprudence car la jurisprudence précédente se bornait à déclarer la compétence du Conseil d'État sans élaborer sur la nature du contrôle

---

<sup>431</sup> L. DURAN, « Anayasa Mahkemesine Bir Öğretim Üyesi », *Mali Hukuk*, 1993, n°44, p. 3-5, cité par A. ULUSOY, « Cumhurbaşkanı'nın Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetim Sorunu », *Ankara Barosu Dergisi*, 2008, n°3, pp. 13-25, spéc. p. 17.

<sup>432</sup> Danıştay, İDDGK, E. 1994/482, K. 1994/619, K. T. 04.11.1994.

<sup>433</sup> *Ibid.*

<sup>434</sup> Danıştay, 8. Daire, E. 2006/9, K. 2007/805, K. T. 16.02.2007, cité par A. ULUSOY, *op. cit.*, p. 22.

<sup>435</sup> A. ULUSOY, *op. cit.*, p. 23.

exercé par la Cour. Le Conseil d'État a tout simplement et malheureusement décidé qu'un contrôle minimum serait exercé sur ces actes du Président de la République.

Ainsi, dans ces deux pays, les juridictions s'avèrent de plus en plus courageuse pour déclarer leur compétence sur les actes du Président. Cette avancée est surtout considérable en Turquie car l'obstacle que le Conseil d'État a dû franchir était de nature constitutionnelle tandis qu'en France, l'obstacle est de nature jurisprudentiel. Les solutions de cette immunité des actes présidentiels se trouvent ainsi cachées dans la nature de l'obstacle : une solution constitutionnelle en Turquie et une solution jurisprudentielle en France.

## **SECTION II : La responsabilité du Président**

Comme nous avons souligné en parlant de la règle du contreseing, l'irresponsabilité du Président dépend sur le fait que la responsabilité de ses actes est endossée par le gouvernement par le biais de contreseing. Mais, cela n'est pas la seule délimitation concernant la responsabilité du Président. La Constitution de 1982 articule ce principe explicitement dans son article 105. Pourtant, la Constitution française reste muet sur la relation entre l'irresponsabilité et le contreseing. Mais elle affirme son irresponsabilité aussi dans l'article 67 alinéa 1 concernant ses actes.

En plus, elle lui dote d'une immunité pénale pendant son mandat tandis que la Constitution turque ne prévoit rien d'explicite sur ce sujet. Mais les conditions de cette responsabilité pénale sont différentes de l'irresponsabilité politique même si la responsabilité politique des ministres est née par le détournement de la procédure de la responsabilité pénale<sup>436</sup>. Donc, la responsabilité du Président a deux faces inséparable l'un de l'autre comme celles de Janus : la responsabilité pénale (I) et la responsabilité politique (II).

### **I. La responsabilité pénale du Président de la République**

L'irresponsabilité du Président de la République n'est pas une règle absolue mais elle est une règle encrée dans l'histoire constitutionnelle française depuis la

---

<sup>436</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République, op. cit.*, p. 35.

Troisième République<sup>437</sup>. Une fonction d'une dignité extraordinaire et d'une importance ultime pour le fonctionnement des pouvoirs publics, il est normal que la Présidence soit dotée d'une protection pénale pour assurer la continuité de la fonction et le libre exercice - mais pas l'exercice illimité - de ses pouvoirs comme les parlementaires. Mais la question est où se trouve la limite de cette protection ? La formulation des articles 67 et 68 de la Constitution de 1958 et l'article 105 de la Constitution de 1982 met l'irresponsabilité pénale comme la règle et l'article 67 alinéa 2 de la Constitution française lui dote d'une immunité très étendue aussi (A). Pourtant, chacune des Constitutions prévoit des exceptions qui impliquent une responsabilité assez limitée dont la nature est ambiguë (B).

### **A. Une irresponsabilité pénale et une immunité très étendues**

En France, la question de la responsabilité pénale du Président est devenu un sujet d'actualité en 1999 quand une instruction est ouverte concernant une affaire des emplois fictifs à la mairie de Paris pendant que Jacques Chirac y était le maire. Dès lors, la Constitution a été révisée en 2007 sur la base des propositions de la Commission Avril<sup>438</sup>. Depuis cette date, le sujet reste toujours d'actualité tandis qu'en Turquie, la question est dormante mais pas sans intérêt.

La question de l'irresponsabilité pénale comporte de deux aspects. Tout d'abord, il faut examiner la responsabilité du Président de ses actes en qualité du Président de la République c'est-à-dire non détachable de l'exercice de ses fonctions<sup>439</sup>. La règle c'est qu'il est pénalement irresponsable de tous les actes non détachables de l'exercice de ses fonctions. Le sens de cette expression est ouvert à l'interprétation et il est difficile à déterminer jusqu'à quel point un acte n'est pas détachable de l'exercice de la fonction présidentielle. Cela sera bien entendu examiné cas par cas. Mais il y a des cas très net comme des actes n'ayant aucun lien avec sa

---

<sup>437</sup> S. COHEN, *La responsabilité pénale du Président de la République*, Université Paris 2 Panthéon-Assas, Mémoire de DEA dact., 2001, p. 5.

<sup>438</sup> COMMISSION DE RÉFLEXION SUR LE STATUT PÉNAL DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République*, La Documentation Française, 2007, spéc. p. 43-51.

<sup>439</sup> B. DE LAMY, « Réforme de la responsabilité pénale du Président de la République : du trouble à la confusion », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2008, n°1, pp.121-126.

fonction, par exemple si le Président renverse quelqu'un avec son scooter pendant une visite personnelle.

Cette irresponsabilité dans le cadre de l'exercice de ses fonctions n'est pas illimitée non plus. Les Constitutions sont claires : En France, il est responsable pour ces actes dans le cadre du Statut de Rome, c'est-à-dire, le traité établissant la Cour Pénale Internationale, ou dans le cadre de la procédure de destitution prévue dans l'article 68 dont la nature sera discuté dans le cadre de la responsabilité politique. Comme la Turquie n'a pas encore adhéré au Statut de Rome, la seule exception des actes du Président en sa qualité est la procédure prévue dans l'alinéa 3 de l'article 105 concernant l'accusation du Président en cas de haute trahison.

Le deuxième aspect consiste des actes détachables de la fonction présidentielle peu importe le temps où l'acte est commis : avant ou au cours du mandat. Ni la Constitution turque ni la Constitution française ne prévoit pas une irresponsabilité de ses actes mais la Constitution française prévoit une immunité personnelle<sup>440</sup> qui couvre le Président lors de son mandat. En vertu de l'alinéa 2 de l'article 67, le Président de la République « ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu ». Le cadre de l'immunité est très large. Il ne peut faire objet d'aucune procédure pénale, civile ou même administrative au cours de son mandat. Cette immunité n'appartient qu'au Président de la République et ne comprend pas son cabinet<sup>441</sup>. Pourtant, il peut agir contre les individus notamment comme c'était le cas avant la suppression du délit d'offense contre le Président de la

---

<sup>440</sup> G. GUIDICELLI-DELAGE, « Justice pénale et décisions politiques : réflexions à partir des immunités et privilèges de juridiction », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2003, n°2, pp. 247-259. L'auteur définit l'immunité personnelle en tant qu'une immunité qui couvre la personne lors de son mandat. Cf. O. BEAUD, « La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République : pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution », *Revue française du droit administratif*, 2001, n°6, pp. 1187-1205. L'auteur explique que plusieurs professeurs préfèrent le terme « inviolabilité » prenant l'exemple l'invocabilité parlementaire. Ayant une raison différente (l'invocabilité ayant principalement le but de la protection des parlementaires surtout d'opposition en face du monarque ou du gouvernement) et une portée beaucoup plus large que l'invocabilité parlementaire, nous préférons d'employer le terme « immunité » pour cette protection pénale du Président.

<sup>441</sup> Suite à un arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de PARIS en date du 7 novembre 2011 qui étendait l'immunité du Président à son cabinet, la Cour de Cassation a décidé que l'immunité prévue dans la Constitution n'étend pas au cabinet du Président de la République. Voir. Cour de Cassation, chambre criminelle, *Association Anticor*, 19 décembre 2012, req n° 12-81.043, *AJDA*, p. 8.

République en France. Ainsi, pour ces actes de vie privée, une telle protection restreint excessivement les droits des tiers et les obligent à attendre de cinq à dix ans<sup>442</sup> et sans une justification raisonnable vu que l'on parle des actes détachables de la fonction<sup>443</sup>. Plusieurs justifications sont élaborées dans le rapport de la commission Avril et les plus importants sont sa qualité de représentant en tant qu'un élu par le suffrage universel direct et le libre exercice de sa fonction sans être mise en cause par les tribunaux en tant que représentant, comme un député<sup>444</sup>. Ces justifications sont contestables contrairement à ce que le rapport affirme. D'une part, le rapport se fonde notamment sur le changement de sens de la fonction présidentielle mais ce changement de sens n'est un changement juridique mais tout simplement un changement de fait. Donc, doter le Président d'une immunité en se basant sur une pratique inconstitutionnelle établie, ce n'est pas résoudre un problème, mais au contraire le rendre encore compliqué. D'autre part, la qualité de représentant du Président de la République est aussi contestable car contrairement à ce que l'on évoque souvent, l'article 3 de la Constitution ne donne aucune réponse aux questions : « Qui est le représentant du peuple ? » ou « Sous quelle condition peut-on devenir représentant ? »<sup>445</sup>. Donc, c'est par rapport aux fonctions que la Constitution attribue aux organes que l'on peut déterminer qui est le représentant et comme nous avons démontré largement dans notre premier chapitre, les prérogatives du Président de la République ne lui donne pas un pouvoir d'initiative des lois et la promulgation des lois est une obligation pour le Président. Ainsi, la plupart de ses pouvoirs sont contresignés par le gouvernement et les autres sont des fonctions d'arbitre mais non du représentant et des pouvoirs qui font appel soit au peuple soit aux autres organes de la République. Donc, il ne possède pas en soi un pouvoir d'action au nom du peuple. La seule exception étant l'article 16, il n'est applicable que dans des conditions extraordinaires. Selon nous, une immunité si vaste comprenant même les actions en matière civile est alors difficilement justifiable. Une immunité en matière pénale notamment pour les mesures limitant la liberté individuelle peut être

---

<sup>442</sup> B. DE LAMY, « Réforme de la responsabilité pénale du Président de la République : du trouble à la confusion », *op. cit.*

<sup>443</sup> M-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit.*, pp. 38-39.

<sup>444</sup> COMMISSION DE RÉFLEXION SUR LE STATUT PÉNAL DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République*, *op. cit.*, pp. 29-32.

<sup>445</sup> P. BRUNET, *Vouloir pour la nation*, *op. cit.*, pp. 327-328. Les propos qui suivent sont aussi élaborés dans le même ouvrage.

compréhensible mais pas une immunité qui s'étend notamment en matière civile. Nous ne voyons pas en quoi une action civile peut être incompatible avec le mandat de Président de la République. D'ailleurs, la Commission dirigé par Lionel Jospin a constaté que cette immunité est disproportionnée, et a proposé un aménagement par la création d'une commission supérieure d'examen préalable pour éliminer les requêtes abusives et donner la possibilité de poursuivre celles qui ont un caractère sérieux<sup>446</sup>.

En Turquie, la Constitution ne prévoit pas une immunité pareille au Président de la République. Mais la doctrine est divisée en cette matière. En fait, la situation ressemble sans doute au débat sur l'immunité du Président de la République avant la révision de 2007. L'affaire a attiré l'attention publique quand une requête a été déposée par un citoyen contre le non-lieu prononcé par le procureur concernant des accusations de fraude documentaire par le Président Abdullah Gül. La Cour d'Assises de Sincan a déclaré la requête recevable en soutenant que le citoyen est une victime du crime en tant que contribuable et elle a décidé que le Président ne bénéficie pas d'une immunité pénale au cours de son mandat pour les actes commis avant son mandat. Donc, il est justiciable devant les juridictions ordinaires comme un autre citoyen<sup>447</sup>. Le Ministère de la Justice a formé un pourvoi dans l'intérêt de la loi contre la décision de la Cour d'Assises devant la Cour de Cassation. Il a soutenu que le citoyen n'a pas de qualité de victime pour faire appel à la décision de non-lieu et qu'aucune procédure ne peut être déclenché contre le Président de la République sauf en cas de haute trahison<sup>448</sup>. Cette interprétation de la responsabilité pénale ressemble à celle qui est proposée par Guy Carcassonne et adoptée –au moins dans sa solution– par le Conseil Constitutionnel. Par le biais d'une lecture séparée de deux alinéas de l'article 68, Guy Carcassonne concluait que l'expression « dans l'exercice des fonctions » ne visait que le premier alinéa et que la Haute Cour était compétent pour tous les actes du Président de la République même avant le début de son mandat<sup>449</sup>.

---

<sup>446</sup> COMMISSION DE RENOVATION ET DE DEONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE, *Pour un renouveau démocratique*, La Documentation Française, 2012, pp. 66-76.

<sup>447</sup> *Cumhuriyet*, « Gül'e Soruşturma Yolu Açıldı », 19 Mai 2009

<sup>448</sup> F. ÖZKUL, 1982 *Anayasasında Cumhurbaşkanı*, *op. cit.*, p. 171.

<sup>449</sup> G. CARCASSONNE, « Le Président de la République française et le juge pénal », *Mélanges Philippe Ardant : Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1998, pp. 277-288 ; Con. Cons., 22 janvier 1999, déc. n°98-408 DC Traité portant statut de la Cour pénale internationale, spéc. cons. 16. L'interprétation adoptée par la Cour de Cassation dans son arrêt n° 01-84.922 rendu par son Assemblée Plénière le 10 octobre 2001 diffère de celle-ci car, même si elle conclut que le Président bénéficie d'une immunité totale lors de son mandat, elle fait une distinction entre les actes dans l'exercice et en dehors de l'exercice de la fonction et

La Cour de Cassation n'a pas examiné le moyen concernant les actes du Président de la République mais il a cassé l'arrêt de la Cour d'Assises parce que le contribuable n'a pas la qualité de victime pour faire appel à la décision de non-lieu<sup>450</sup>.

La doctrine turque est divisée aussi. Le point commun des interprétations est, contrairement à la doctrine française, la distinction entre les actes relevant de l'exercice de la fonction présidentielle et ceux qui n'en relèvent pas. Nous trouvons ce consensus assez intéressant, même si nous le partageons, vu que l'article 105 ne mentionne nulle part un cadre de l'exercice de la fonction. Il pose le principe de l'irresponsabilité en raison du contreseing, la deuxième de l'immunité juridictionnelle de ses actes non soumis au contreseing et le troisième sa responsabilité en cas de haute trahison<sup>451</sup>. De toute façon, nous estimons que l'extension de l'irresponsabilité présidentielle aux actes détachables de ses fonctions serait absurde et disproportionnée. Les deux principales interprétations adoptées par la doctrine sont ainsi : la première consiste d'une application de l'immunité parlementaire par analogie et donc d'une consécration d'une immunité en matière pénale au Président en soutenant que l'immunité consacrée aux parlementaires et aux ministres est naturellement consacrée au chef de l'État vu le prestige et la dignité de la fonction<sup>452</sup> tandis que le deuxième rejette une telle interprétation en soutenant qu'une telle analogie ne serait pas possible en droit public et surtout dans une matière pénale<sup>453</sup>, et

---

pour ceux qui sont dans l'exercice c'est la Haute juridiction qui est compétente et pour ceux qui ne sont pas ce sont les juridictions ordinaires.

<sup>450</sup> Yargıtay 11. Ceza Dairesi, E. 2009/16787, K. 2010/7000, K. T. 14.06.2010.

<sup>451</sup> Article 105 se traduit ainsi: « Toutes les décisions du Président de la République, à l'exception des actes qu'en vertu de la Constitution et des autres lois il peut accomplir seul sans contreseing du Premier ministre et du ministre intéressé, sont contresignées par le Premier ministre et les ministres intéressés ; le Premier ministre et le ministre intéressé sont responsables de ces décisions.

Les décisions et ordres signés d'office par le Président de la République ne peuvent faire l'objet d'aucun recours devant les instances judiciaires, y compris la Cour constitutionnelle.

Le Président de la République peut être inculpé de haute trahison en vertu d'une décision prise à la majorité des trois quarts du nombre total des membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie sur proposition d'un tiers au moins du nombre total de ses membres. »

<sup>452</sup> A. R. ÇOBAN, A. İ ERDAĞ, « Göreviyle İlgili Olmayan Kişisel Suçlarından Ötürü Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Yargılanması », *TBB Dergisi*, 2008, n° 75, pp. 177-189, spéc. p. 187 ; S. DÖNMEZER, S. ERMAN, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Cilt 1*, Beta, 1995, 11<sup>e</sup> édition, p. 263 ; M. ERDOĞAN, *1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*, op. cit., p.159 ; Ö. KESKİNSOY, *Cumhurbaşkanının Sorumluluğu*, Savaş Yayınevi, 2012, 1<sup>e</sup> édition, p. 100 ; E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., p. 342 ; F. ÖZKUL, *1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı*, op. cit., pp. 174-175 ; B. TANÖR, N. YÜZBAŞIOĞLU, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., p. 333

<sup>453</sup> Le droit pénal appartient à la branche du droit public en Turquie.

considère que le Président de la République est justiciable comme tout autre citoyen pendant son mandat concernant ses actes détachables de sa fonction<sup>454</sup>. Nous adoptons la deuxième interprétation en ralliant avec ses raisons aussi. En outre, même si la méthode d'analogie était acceptable, nous croyons que deux situations ne sont pas adeptes pour faire une analogie car le *ratio legis* de l'immunité parlementaire, c'est-à-dire, la protection des parlementaires contre le roi et son gouvernement, n'est pas applicable à la situation du Président de la République. Ainsi, la Constitution prévoit explicitement que les ministres n'ayant pas un mandat parlementaire bénéficie de l'immunité parlementaire<sup>455</sup>. Donc, son silence pour le Président de la République montre qu'il ne bénéficie pas de l'immunité parlementaire. Même si la Cour de Cassation n'a pas explicitement accepté la première interprétation consacrant une immunité au Président, le résultat de son arrêt a été une immunité pour Abdullah Gül. Le Président a d'ailleurs déclaré qu'il va se présenter comme le témoin après que son mandat termine et il l'a fait ainsi<sup>456</sup>. Donc, en pratique le Président de la République s'est doté d'une immunité juridictionnelle concernant ses actes détachables de ses fonctions qui prend fin avec son mandat sur la base de l'interprétation adoptée par une grande partie de la doctrine. Mais cette immunité est limitée à la matière pénale en raison de la limitation de l'immunité parlementaire en matière pénale<sup>457</sup>. Contrairement au Président de la République français, le Président de la République turc peut être la partie à une action en matière civile au cours de son mandat concernant ses actes détachables de la fonction<sup>458</sup>. Ainsi, les exceptions comme la levée automatique de l'immunité en cas du flagrant délit doit s'appliquer aussi. En

---

<sup>454</sup> K. GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., pp. 536-538

<sup>455</sup> Alinéa 4 de l'article 112 de la Constitution de 1982. Les ministres, s'ils sont députés, ne perdent pas leurs sièges quand ils deviennent ministres donc, peuvent bénéficier de leurs immunités. Mais, les ministres pouvant ne pas être des députés, la Constitution prévoit une immunité pour eux aussi.

<sup>456</sup> *Hürriyet*, « «Abdullah Gül Kayıp Trilyon davası ile ilgili ifade verdi. », 19 novembre 2014, accessible sur : <http://www.hurriyet.com.tr/abdullah-gul-kayip-trilyon-davasiyla-ilgili-ifade-verdi-27608236>

<sup>457</sup> Article 83 al. 2 prévoyant l'inviolabilité parlementaire dispose ainsi: « Aucun député accusé d'avoir commis un délit avant ou après les élections ne peut être arrêté, interrogé, détenu ou jugé sans décision de l'Assemblée. Les cas de flagrant délit passibles d'une peine lourde et les cas prévus par l'article 14 de la Constitution, à condition que les poursuites y afférentes aient été entamées avant les élections, font exception à cette disposition. Toutefois, l'autorité compétente est tenue en ce cas d'informer la Grande Assemblée nationale de Turquie de la situation, sans délai et d'une manière directe. »

<sup>458</sup> F. ÖZKUL, *1982 Anayasasında Cumhurbaşkanını*, op. cit., p. 185.

totalité, le Président de la République turc bénéficie d'une immunité plus limitée que le Président de la République français.

## **B. Une responsabilité pénale très limitée**

Comme nous avons vu dans la partie précédente, la règle étant l'irresponsabilité, les Constitutions turque et française prévoient des exceptions. La Constitution turque prévoit une responsabilité en cas de haute trahison, une notion commune entre le Turquie et la France avant la révision de 2007 (1). Depuis cette révision, la Constitution française ne prévoit plus une procédure de mise en accusation mais tout simplement une responsabilité pénale devant la Cour Pénale Internationale (2).

### **1) Une notion commune controversée : « Haute Trahison »**

La notion de « haute trahison » qui date des lois constitutionnelles de 1875 a été reprise dans la Constitution de 1946 et de 1958. Les Constitutions turques aussi, depuis 1924, l'emploie en tant que la seule exception de l'irresponsabilité du Président de la République. La nature de la notion cause des débats en raison de son ambiguïté.

Certains auteurs qualifiaient la notion en tant que politique. Léon Duguit critiquait l'absence de la définition de la notion car avec une conception strictement pénaliste, il l'estimait contraire au principe de la légalité des délits et des peines<sup>459</sup>. Cette conception a été largement rejetée par les constitutionnalistes au profit d'une conception juridico-politique de la notion<sup>460</sup>. Par exemple, Maurice Hauriou estime que la notion de haute trahison et la juridiction (Haute Cour) est une juridiction pour les temps extraordinaire et la légitime défense de l'État justifie l'exception à la règle *nullem crimen sine lege*<sup>461</sup>. Ainsi, Esmein y voyait « une répression politique plutôt

---

<sup>459</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel: Tome 4*, E. De Boccard, 2<sup>e</sup> édition, 1924 pp. 499-500.

<sup>460</sup> S. COHEN, *La responsabilité pénale du Président de la République*, *op. cit.*, p. 63

<sup>461</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 2<sup>e</sup> édition, 1929, pp. 541-542

que légale <sup>462</sup> ». Cette conception était dominante aussi dans la Cinquième République<sup>463</sup>.

Nous n'adhérons que partiellement à cette conception pour la version originale de la Constitution de 1958. Le contenu de la notion « Haute Trahison » est déterminée au cours de la procédure par la Haute Cour de Justice composée des parlementaires, ce qui le diffère d'un crime du droit commun. Donc, la notion est aussi politique que légale et elle peut être utilisée sans doute pour des fins politiques en raison de son ambiguïté. D'ailleurs, le changement de régime de la responsabilité pénale des ministres démontre la différence entre une responsabilité véritablement pénale et la responsabilité liée à la notion de haute trahison<sup>464</sup>. Pourtant, la nature de la procédure n'est pas politique car le Président est mis en accusation à la fin de la procédure, ce qui est un acte de la procédure pénale et la Haute Cour décide à une peine<sup>465</sup>. L'instance peut être composée des parlementaires mais elle n'est pas le Parlement mais la Haute Cour de Justice, donc une juridiction ayant une forte nature politique, mais quand même une juridiction. Contrairement à une responsabilité purement politique, il faut un acte commis par le Président pour que la procédure soit déclenchée. Pourtant, une responsabilité politique peut être déclenchée même si le gouvernement n'a jamais agi. Donc, nous estimons que la procédure est une procédure pénale en soi et le fait que le législateur ou le constituant n'a jamais défini la « haute trahison » lui donne un caractère politique en fait. C'est pourquoi, comme Léon Duguit le soutient, il fallait définir la « haute trahison » et lui donner un caractère strictement pénal conformément à la Constitution pour mettre fin à cette ambiguïté. A l'absence d'une telle démarche, nous estimons qu'il fallait cependant limiter l'application de cette disposition aux crimes déjà prévus par la loi<sup>466</sup>.

L'emploi de la même notion en Turquie suscite un débat aussi car la « haute trahison » n'est pas définie pénalement non plus. Sur ce point, Kemal Gözler estime, comme Léon Duguit, que cette absence de définition est contraire au principe de la

---

<sup>462</sup> A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 594

<sup>463</sup> O. BEAUD, « La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République : pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution », *op. cit.*

<sup>464</sup> C. GUETTIER, « Rapport introductif », in C. GUETTIER, A. LE DIVELLEC (dir.), *La responsabilité pénale du Président de la République*, L'Harmattan, coll. « Logiques Juridiques », 2003, pp. 7-41, spéc. p. 20.

<sup>465</sup> Article 34 de l'ordonnance (abrogée) n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice

<sup>466</sup> Cf. A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 593-594.

légalité des crimes et qu'alors il ne peut pas être incriminé<sup>467</sup>. Mais, la nature pénale de la responsabilité est évidente en vertu de l'article 114 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. Selon cet article, l'initiative de la procédure possède au tiers des députés et la demande d'accusation doit être motivée et citer en quoi le crime commis par le Président de la République constitue « haute trahison ». La mise en accusation est votée par le trois quart des députés à l'Assemblée et le Président est alors renvoyé à la Cour Constitutionnelle réunie en Haute Cour. Donc, le règlement intérieur de la Grande Assemblée Nationale de la Turquie adopte la voie du professeur Esmein qui prévoyait que le Président peut être mise en accusation d'un crime déjà défini par la loi et les parlementaires apprécient si le crime commis constitue « haute trahison »<sup>468</sup>.

Par cette disposition, une responsabilité pénale du Président de la République est établie. Ainsi, la mise en accusation est nécessaire même après la fin du mandat du Président pour les actes commis dans l'exercice de son mandat. En plus, il n'y a pas de problème concernant le principe de la légalité des crimes et des peines car le Président doit être accusé pour des crimes définis dans la loi en vertu du règlement intérieur de l'Assemblée. La seule appréciation dont le Parlement dispose est de pouvoir qualifier ces crimes en tant qu'haute trahison. On pourrait dire que le Président ne saurait toujours pas quels crimes constituent la haute trahison. Mais, ceci voudrait dire que le Président doit être libre de commettre certains crimes. Nous soutenons que le code pénal s'impose à chaque citoyen et le statut du Président de la République n'en est pas une exception. Il doit tout simplement ne pas commettre les crimes prévus par la loi. Si le code pénal est une garantie suffisante contre l'arbitraire pour tous les autres citoyens, on ne voit pas comment il ne peut pas l'être pour le Président de la République. Au contraire, avec la procédure de mise en accusation, le Président se trouve plus avantageux par rapport aux autres citoyens car une autre garantie lui est consacrée. Enfin, ce que fait la Cour Constitutionnelle réunie en Haute Cour, c'est de juger le Président par rapport à un crime prévu dans le code pénal en appréciant si les actes qui ont causé la mise en accusation constitue le crime que le Parlement a qualifié en tant que haute trahison. Donc, le crime dont il est accusé n'est pas la « haute trahison » mais un crime prévu dans le code pénal. En même temps, la Cour n'a pas la compétence de décider que le Président a commis un autre crime, elle

---

<sup>467</sup> K. GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku, op. cit.*, p. 548-549.

<sup>468</sup> A. ESMEIN, *ibid.*

est liée avec la nomination du Parlement<sup>469</sup> car c'est le Parlement qui décide le crime constituant la « haute trahison ». Si la Cour conclut que les actes commis par le Président ne correspondent pas au crime défini en tant que la haute trahison, la Cour doit acquitter le Président. Dans cet état des choses, nous estimons que définir les crimes qui constituent la « haute trahison » par la loi serait contraire à la Constitution car la Constitution donne cette discrétion aux trois quarts de l'Assemblée pour chaque cas et non à sa majorité simple<sup>470</sup>.

La procédure est aussi dotée des garanties nécessaires car la Cour Constitutionnelle applique le code de la procédure pénale dans sa formation de la Haute Cour. Pourtant, pour la procédure de la mise en accusation, la faiblesse principale est l'absence de la destitution. La Constitution ne prévoit pas que le Président est destitué s'il est mis en accusation ou s'il est jugé coupable par la Cour Constitutionnelle. La Constitution prévoit expressément la destitution pour les ministres s'ils sont mis en accusation mais elle est muette en cas du Président<sup>471</sup>. Il est donc difficile d'estimer que le Président est destitué en cas d'une mise en accusation même si la plupart de la doctrine soutient que la mise en accusation entraîne la destitution en faisant une analogie avec la mise en accusation des ministres<sup>472</sup>. Si, c'était toujours le Parlement qui élisait le Président, on aurait pu peut être soutenir que par une analogie au règle de parallélisme, le Parlement est compétent de destituer le Président aussi, et avec la mise en accusation, il doit être destitué aussi. Mais vu l'élection du Président par le suffrage universel, il devient plus difficile de défendre un tel argument.

Selon nous, il faut réviser la Constitution et prévoir la destitution automatique liée à la mise en accusation par le Parlement. En plus, le vote nécessaire pour la mise en accusation est tellement élevé qu'en pratique il est difficilement envisageable que le Président soit accusé. La nécessité de citer un crime spécifique pour l'accusation et

---

<sup>469</sup> K. GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., p. 542. Voir contra B. TANÖR, N. YÜZBAŞIOĞLU, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., p. 332

<sup>470</sup> K. ŞAHİN, « Cumhurbaşkanı'nın Cezai Sorumluluğu », *KOÜHF Prof. Dr. Vecdi Aral'a Armağan*, 2001, p. 251.

<sup>471</sup> K. GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., p. 541 ; Ö. KESKİNSOY, *Cumhurbaşkanının Sorumluluğu*, op.cit., pp. 112- 113.

<sup>472</sup> M. ERDOĞAN, *T. C. 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*, op. cit., p. 159 ; E. ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., p. 343 ; B. TANÖR, N. YÜZBAŞIOĞLU, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., p. 333; E. TEZİÇ, « Cumhurbaşkanı'nın Sorumluluğu », *Prof. Dr. Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan*, İstanbul Barosu Yayını, 1992, pp. 277-280, spéc. p. 280

la poursuite est menée par la Cour Constitutionnelle sous le régime du code de la procédure pénale sont des garanties procédurales importantes mais la procédure de mise en accusation reste presque comme une hypothèse d'école en raison de la majorité nécessaire. Ce taux élevé combiné avec le fait que la destitution n'est pas prévue expressément consacre au Président une irresponsabilité pénale en pratique.

## ***2) Une exception française: la responsabilité pénale devant la Cour Pénale Internationale***

Considérée plutôt comme une hypothèse d'école<sup>473</sup>, cette exception est en soi exceptionnelle. Le statut de Rome établissant la Cour pénale internationale est un instrument notamment pour poursuivre les responsables des génocides, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre ou des crimes d'agression. Par cette exception établie dans l'article 67 de la Constitution, le Président devient justiciable devant la Cour pénale internationale pour ces crimes car l'article 27 du Statut de Rome prévoit que « la qualité officielle de chef de l'État (...) n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut ». Mais en vertu du principe de complémentarité, la Cour est complémentaire des juridictions nationales, c'est-à-dire, une affaire est recevable devant la Cour seulement si elle n'a pas fait objet d'une enquête ou d'une poursuite en raison d'un manque de volonté ou de capacité pour mener l'enquête ou les poursuites<sup>474</sup>. Vu l'immunité totale consacrée au Président, une affaire impliquant le Président de la République peut être recevable pour la Cour notamment au cours de son mandat si le Président n'est pas destitué en vertu de la procédure de l'article 68. Pourtant, en l'état actuel des choses, une telle possibilité semble véritablement très marginale.

---

<sup>473</sup> O. GOHIN, *Droit constitutionnel*, LexisNexis, coll. « Manuels », 2016, 3<sup>e</sup> édition, p. 696

<sup>474</sup> J.-P. POUGET, *La responsabilité du Président en France et aux Etats-Unis. De l'impeachment américain à la procédure de destitution en droit français*, Université Paris 2 Panthéon-Assas, thèse dact., 2009, p. 185.

## II. La responsabilité politique inexistante

Face à la responsabilité pénale limitée, la seule possibilité ne peut être qu'une responsabilité politique du Président de la République vu ses pouvoirs larges pour assurer un équilibre. Cette notion dont la définition même fait des débats peut être définie en tant que l'obligation faite au titulaire d'une fonction politique de se retirer lorsqu'il a perdu la confiance de ceux devant qui il doit répondre<sup>475</sup>. Donc, elle suppose un contrôle en même temps qu'elle devient une source de pouvoir<sup>476</sup>. Pourtant, la responsabilité politique est très marginale car la règle étant le contreseing, le Président n'est pas responsable mais le gouvernement endosse la responsabilité de ses actes et en plus malgré les pouvoirs dispensés de contreseing, la Constitution énonce qu'il est irresponsable. Mais en France, la révision de 2007 apporte une nouveauté que la doctrine qualifie comme une responsabilité politique car la procédure rend la destitution du Président de la République possible sans qu'il commette un crime. Cette procédure prévoit une responsabilité très difficilement mise en cause car elle est assez restrictive (A). A part cette procédure, un autre mécanisme de soi-disant responsabilité du Président de la République est très souvent évoquée : La responsabilité politique devant le peuple (B).

### A. Une responsabilité politique improbable: La destitution du Président de la République

Suite au rapport de la Commission Avril, une révision constitutionnelle a été adoptée par le Congrès le 23 février 2007. La nouvelle version de l'article 69 prévoit la destitution du Président en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. Contrairement à la procédure ancienne, la nouvelle procédure ne prévoit nullement une accusation ou une notion qui peut être entendu comme un crime. Rien ne fait entendre que les parlementaires doivent chercher des infractions criminelles pour déclencher la procédure, ils vont tout simplement estimer si le Président agit d'une façon compatible ou non à ses

---

<sup>475</sup> P. AUVRET, « La responsabilité du chef de l'État sous la Ve République », *Revue du droit public*, 1988, n° 1, pp. 77-118, spéc. p. 78.

<sup>476</sup> P. AVRIL, « Pouvoir et responsabilité », *Le pouvoir : mélanges offert à Georges Burdeau*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977, pp. 9-23, spéc. p. 9.

devoirs<sup>477</sup>. Ainsi la commission Avril avait décidé que la responsabilité mise en cause devant la Haute Cour ne peut pas être de nature pénale<sup>478</sup>. Donc, le but était d'instaurer une forme de responsabilité politique du Président de la République. L'absence des termes et des procédures pénales dans la procédure prévue par loi organique en fait la preuve aussi<sup>479</sup>.

Mais elle n'est pas non plus réellement politique car « elle ne vise pas tous les actes qui serait politiquement désapprouvés par la majorité<sup>480</sup> ». Ce n'est pas un contrôle qui est laissé pleinement à la discrétion de la majorité. La condition d'incompatibilité manifeste avec ses devoirs lui impose et donc un désaccord politique quelconque n'est pas suffisant contrairement à une responsabilité politique.

Cette nature sui generis donne-t-elle lieu à une procédure effective de la mise en responsabilité du Président ? La réponse n'est pas très positive. Les conditions prévues par la Constitution ont été renforcées par la loi organique<sup>481</sup> dont certaines dispositions sont censurées par le Conseil Constitutionnel car elles ont été jugées trop restrictives par rapport à la Constitution<sup>482</sup>. Elle est sans doute une avancée vers une responsabilité politique en théorie. Mais en réalité, le mécanisme est très restrictif. Il est envisagé comme une mesure de dernier ressort et ainsi dotée des garanties. Il faut un vote identique de la résolution déposé par un dixième des députés ou des sénateurs, par une majorité de deux tiers à chaque assemblée. Le même nombre de vote est nécessaire à la Haute Cour aussi. Vu l'inclination du Sénat au droite pour la plupart du temps en raison de la disproportion en faveur des petites communes, la majorité nécessaire est surtout inatteignable pour la gauche en pratique<sup>483</sup>. La résolution déposée au début de la procédure doit être motivée aussi. Un parlementaire ne peut déposer qu'une résolution pendant une année. Le Bureau de l'Assemblée examine la

---

<sup>477</sup> M. DE CAZALS, « La Ve République face à l'instauration d'une destitution politique inédite du Président de la République. Retour sur la révision du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958 », *Revue française de droit constitutionnel*, 2007, n° 71, pp. 451-470, spéc. p. 459-460

<sup>478</sup> COMMISSION DE RÉFLEXION SUR LE STATUT PÉNAL DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République*, *op. cit.*, p. 35.

<sup>479</sup> F. SAVONITO, « Un Président enfin responsable politiquement. Enfin presque... », *Constitutions*, 2014, n° 4, pp. 450-459.

<sup>480</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 545.

<sup>481</sup> Loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution.

<sup>482</sup> Con. Cons., déc. n° 2014-703 DC du 19 novembre 2014 loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution, spéc. considérant 12.

<sup>483</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit.*, p. 42.

recevabilité de la résolution aussi donc par le biais de la condition de motivation, un contrôle de fond est possible<sup>484</sup> ce qui l'éloigne encore plus d'une responsabilité politique effective.

Enfin, la comparaison avec la procédure « impeachment » est incohérente non seulement en raison de leurs contextes différents, le régime parlementaire en France et régime présidentiel aux États-Unis, mais aussi de l'immunité étendue à tous ses actes du Président français qui lui couvre tout au long de son mandat tandis que le Président des États-Unis ne bénéficie qu'une immunité pour les actes liés à sa fonction<sup>485</sup>. Nous voulons y ajouter aussi la différence de l'effectivité entre les deux procédures. La destitution française nécessite une majorité qualifiée de deux tiers même pour le déclenchement de la procédure, tandis que dans la procédure d'« impeachment » aux États-Unis, la majorité absolue des membres de la Chambre des Représentatives est suffisante pour déclencher la procédure. La majorité qualifiée n'est demandée que devant le Sénat. Donc, la procédure est plus accessible qu'une hypothèse d'école. Malheureusement, la destitution française est insuffisante pour créer une véritable responsabilité politique du Président de la République pour toutes ces raisons invoquées. Cependant, elle reste plus réalisable que la procédure de mise en accusation turque nécessitant une majorité encore plus élevée et dont le résultat n'est pas nécessairement la destitution en vertu de la Constitution.

## **B. La responsabilité politique inexistante devant le peuple**

C'est la révolution de l'élection au suffrage universel direct qui est à la base de cette conception de responsabilité politique. N'étant pas responsable devant un pouvoir constitué, il a un lien avec le peuple qui l'a élu et il est seulement responsable devant lui. Contrairement à ce que l'on a étudié jusqu'ici, cette responsabilité politique trouve ses bases non pas dans la Constitution mais dans la pratique et c'est la raison principale pour laquelle elle est inexistante.

---

<sup>484</sup> F. SAVONITO, « Un Président enfin responsable politiquement. Enfin presque... », *op. cit.*

<sup>485</sup> O. BEAUD, P. LAUVAUX, « Sur le prétendu « impeachment » à la française », *Recueil Dalloz*, 2003, pp. 2646-2651.

La première hypothèse, c'est celle de la réélection<sup>486</sup>. Pourtant, l'effectivité d'un tel mécanisme est redoutable parce que d'abord ce n'est pas la mise en cause de la responsabilité qui met fin à la fonction du Président mais tout simplement la fin du mandat et ceci n'est pas déclenchable à tout moment<sup>487</sup>. Ensuite, il faut que le Président se présente pour une deuxième fois à l'élection<sup>488</sup>. Par contre, une telle hypothèse ne se réalise que sur la volonté du Président sortant. Donc, il n'est nullement obligatoire et rien n'oblige le Président à quitter ses fonctions sauf la fin de son mandat et sa pseudo-responsabilité ne peut être mise en cause que sur sa propre volonté. La notion d'obligation étant inhérente à la responsabilité, il n'est pas possible d'y voir une source de responsabilité politique.

La deuxième hypothèse, c'est le référendum. Cette prétendue source de responsabilité politique dépend de la pratique que De Gaulle a adoptée pour les référendums en engageant sa responsabilité sur sa propre volonté<sup>489</sup>. Il l'a fait en 1962 et il l'a refait en 1969 en déclarant qu'il démissionnerait si le texte présenté n'est pas adopté. Ces référendums de caractère plébiscitaire ont abouti à la démission du Général de Gaulle en 1969 mais la pratique n'a pas été reprise par ses successeurs. Pompidou a essayé de mettre une distance avec le référendum sur l'élargissement Communauté Européenne en 1972<sup>490</sup>. D'ailleurs quand le référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe a été terminé par un échec, Jacques Chirac n'a pas démissionné. Il est d'ailleurs normal que cela ait été le cas car rien n'oblige le Président à démissionner juridiquement. Donc, il n'est pas possible d'y trouver un mécanisme de responsabilité non plus.

La troisième et dernière hypothèse est les élections législatives, notamment si elles sont déclenchées suite à une dissolution par le Président. Surtout avant l'instauration du quinquennat, les élections législatives au milieu du mandat présidentiel constituaient une mise en cause de la politique présidentielle. L'allocution « plébiscitaire » du Général de Gaulle avant les élections législatives de 1962 qui demande au peuple de lui donner une majorité parlementaire favorable en constitue un exemple, ainsi que la déclaration de Pompidou qui menaçait l'Assemblée d'une

---

<sup>486</sup> M. BELANGER, « Contribution à l'étude de la responsabilité politique du chef de l'État », *Revue du droit public*, 1979, pp.1265-1314, spéc. p. 1276

<sup>487</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit.*, p.46 ; P. AUVRET, « La responsabilité du chef de l'État sous la Ve République », *op. cit.*, p. 91.

<sup>488</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p.546

<sup>489</sup> R. CAPITANT, *Écrits constitutionnels*, Éditions du CNRS, 1982, p. 397

<sup>490</sup> P. AUVRET, « La responsabilité du chef de l'État sous la Ve République », *op. cit.*, p. 92

dissolution si le gouvernement serait renversé<sup>491</sup>. L'hypothèse d'une telle censure s'est réalisée trois fois : 1986, 1993 et 1997 et elles ont donné lieu à des cohabitations. La scène politique et l'étendu de l'influence du Président a radicalement changé mais le mandat du Président n'a pas pris fin. Il n'a pas pu exercer sa fonction comme il l'exerçait pendant la coïncidence des majorités mais en réalité cette pratique était déjà inconstitutionnelle ! Le Président, au contraire, a continué à exercer sa fonction conformément à la Constitution autant qu'il n'a jamais été auparavant.

Donc, aucun de ses cas ne constitue un mécanisme effectif de la mise en cause de la responsabilité politique du Président de la République. En Turquie, la responsabilité politique du Président devant le peuple n'est pas soulevée par la doctrine en ce moment. Peu importe cette absence, toutes les argumentations présentées correspondent pour la responsabilité du Président turc devant le peuple aussi. Le peuple qui confie à ces Présidents la fonction pendant le mandat avec les élections présidentielles perd tout contrôle sur le Président de la République jusqu'à la fin de son mandat. La seule possibilité d'une mise en cause de la responsabilité dépend à la volonté du Président, donc elle n'est nullement contraignante. Vu toutes ces raisons, force est de constater qu'une responsabilité politique du Président devant le peuple n'existe pas.

---

<sup>491</sup> C. ÉMERI, « De l'irresponsabilité présidentielle », *Pouvoirs*, 1987, n°44, pp. 133-150, spéc. p. 141

## TITRE II : LES PRÉSIDENTS RENFORCÉS DES SYSTÈMES PRÉSIDENTIALISTES

Malgré les attributions du chef de l'État en tant que l'arbitre et donc atypique pour un régime parlementaire classique, les Constitutions turque et française prévoient quand même des régimes parlementaires où un gouvernement dirigeant la politique nationale est responsable devant le Parlement. Donc, le véritable dirigeant du pays est le gouvernement mais non le Président selon le système prévu dans la Constitution.

Pourtant, comme on a évoqué dans notre introduction, cet équilibre prévu par la Constitution est rompu en faveur du Président de la République dans les deux pays. En Turquie, le phénomène est récent. Mais en France, cela date du début de la Cinquième République.

Les dynamiques qui sont en source de ces deux Constitutions étaient assez similaires. De Gaulle condamnait le « régime des partis » de la Quatrième République et exprimait ses regrets en écrivant : « quoi que chacun d'eux pût tenter, le pays et l'étranger assistaient donc au spectacle scandaleux de « gouvernements » formés à force de compromis, battus en brèche de toutes parts à peine étaient-ils réunis, ébranlés dans leur propre sein par les discordes et les dissidences<sup>492</sup> ». Kenan Evren, le général organisant le coup d'État de 1980, a dissous tous les partis politiques après le coup d'État et dans son discours inaugural de l'Assemblée Consultative, il a soutenu que dans un système de multipartisme, les dirigeants des partis politiques avaient échoué de voir que l'État était en danger et qu'ils avaient passé leur temps avec des querelles quotidiennes faute de consensus<sup>493</sup>. Aucun de ces chefs de l'État ne souhaitait un Président de la République ayant des compétences symboliques. Ces motifs qui ont formé la rédaction de la Constitution n'ont pas rompu avec l'adoption de la Constitution. En dépassant le cadre que la Constitution met pour établir un régime parlementaire rationalisé, ils ont contribué à un renforcement du Président de la République au détriment du gouvernement et du Parlement. Dans tous les deux pays, une transformation du système politique s'est apparue et a pris ampleur avec l'élection du Président au suffrage universel direct. Ce processus de renforcement ont eu des raisons qui peuvent être expliquées principalement par deux mécanismes :

---

<sup>492</sup> C. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, Plon, Edition e-book, 2014, p. 22-24.

<sup>493</sup> Discours inaugural de Kenan Evren, 23.10.1981.

l'asservissement du gouvernement (Chapitre I) et la culpabilisation du parlementarisme (Chapitre II).

## **CHAPITRE I : L'asservissement du gouvernement**

Un Parlement élu par le peuple dispose de la législation, il fait les lois. Le gouvernement, formé sur la confiance du Parlement donc les représentants du peuple, exécute ces lois. Le mécanisme est simple. La légitimité vient du peuple, le gouvernement est fondé sur cette légitimité et il dispose du pouvoir exécutif. Pourtant, l'équilibre est brisé quand un Président non responsable devant le Parlement mais ayant la même légitimité que lui : la légitimité du suffrage universel direct. Face à cette légitimité concurrente, le gouvernement affaiblit car sa légitimité dépendait à celle du Parlement. Avec cette rupture d'équilibre, il devient plus facile pour le Président de substituer au Premier Ministre en tant que le dirigeant du gouvernement. Donc, l'asservissement du gouvernement est déclenché par la rupture d'équilibre de la légitimité au sein de l'exécutif (Section I) et ensuite, le Président de la République se déclare le chef de l'exécutif mais il reste quand même contesté surtout pendant les périodes de cohabitation (Section II).

### **SECTION I : La légitimité au sein de l'exécutif**

« C'est désormais le représentant du peuple qui occupe la Présidence de la République »<sup>494</sup> disait Recep Tayyip Erdoğan lors de son discours le 30 avril 2015. Le fondement de l'argument est clair. Le peuple élitant directement le Président, le lien de la légitimité est direct. Face au renforcement de cette légitimité du Président (I), le Premier Ministre se trouve affaibli (II).

---

<sup>494</sup> Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, « Artık Cumhurbaşkanlığı Makamında, Vesayetin Muhafızı Değil, Milletin Yetki Verdiği Kendi Temsilcisi Var », 30 avril 2015, accessible sur : <http://tccb.gov.tr/haberler/410/32239/artik-cumhurbaskanligi-makaminda-vesayetin-muhafizi-degil-milletin-yetki-verdigi-kendi-temsilcisi-var.html>

## **I. La légitimité renforcée du Président**

La Turquie depuis 2007 et la France depuis 1962 prévoient l'élection du Président de la République par le suffrage universel direct. Il est évident que cela est un mode d'élection qui accentue la légitimité démocratique par rapport à l'élection par un collège électoral ou simplement le Parlement. Cette justification est sans doute discutable juridiquement. Comme le Président de la République, la Constitution a été aussi directement votée et adoptée. L'élection du Président de la République n'est pas un référendum pour lui donner les pleins pouvoirs juridiquement. Mais la politique et les faits peuvent dépasser le cadre que le droit leur impose et pour comprendre le système politique, il faut étudier ces éléments aussi.

Cependant, cela ne peut pas être le seul élément vu que le Président ne détient pas le monopole du suffrage universel. Ce n'est pas la seule explication de sa légitimité. Le fait que le suffrage universel direct était adopté par un référendum suite à une querelle politique dans ces deux pays accentue sans doute l'importance de cette rupture. En France, il y a sans doute un autre élément qui augmente cette légitimité : le quinquennat et le calendrier électoral. Donc, une étude sur l'élection au suffrage universel direct du Président (A) doit être sans doute suivie du cas spécifique de la France, le quinquennat (B), pour comprendre la légitimité renforcée du Président au sein du système politique.

### **A. L'élection au suffrage universel**

La légitimité dont on parlera est sans doute une légitimité démocratique. Sinon Général de Gaulle parlait aussi d'une légitimité historique dans son discours daté du 29 janvier 1960 concernant l'insurrection des barricades à Alger<sup>495</sup> : « En vertu du mandat que le peuple m'a donné et de la légitimité que j'incarne depuis vingt ans, je demande à tous de me soutenir quoi qu'il arrive <sup>496</sup> ». Mais la légitimité acquise par l'élection au suffrage universel direct est sans doute la seule légitimité qui peut donner lieu à l'exercice d'un véritable pouvoir au sein d'un État démocratique.

---

<sup>495</sup> D. CHAGNOLLAUD, J.-L. QUERMONNE, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Fayard, 1996, p. 149.

<sup>496</sup> A. PASSERON, *De Gaulle Parle*, Plon, 1962, p. 227-228.

Pourquoi cette légitimité est tellement importante par rapport à celle du Parlement ? La réponse est « évidente » : l'élection des 577 députés par les électeurs contre l'élection d'une seule personne par les mêmes électeurs. Ce calcul simple lui donne un poids symbolique non comparable à celui du Parlement<sup>497</sup>. Cette doctrine appelée aussi en tant que le « mandat national <sup>498</sup> ». Avec cette élection, la légitimité vient directement du peuple et de toute la France sans aucun intermédiaire et sans aucune division contrairement aux élections législatives.

Cette légitimité est accrue par le mode d'élection admis. En France et en Turquie, le mode de scrutin adopté pour l'élection présidentielle est un scrutin majoritaire à deux tours. Ceci oblige que le Président de la République soit élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si ce seuil n'est pas atteint au premier tour, au deuxième tour, parmi les deux candidats, l'un emporte sur l'autre et la condition est obligatoirement atteinte. Donc, le Président a au moins %50 des suffrages derrière lui. Cette proportion est sans doute difficile à atteindre dans une élection législative. En France, pour un scrutin majoritaire à deux tours c'est plus atteignable, mais en Turquie où le mode de scrutin est proportionnel, aucun parti n'a pu obtenir plus de la moitié des suffrages exprimés depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1982.

Le Président de la République avec ce mode d'élection devient une sorte de centre de légitimité qui absorbe toutes les légitimités qui l'entourent. Dans son fameuse conférence de presse du 31 janvier 1964, De Gaulle reflétait cette conception de légitimité et le pouvoir de facto qu'il en prend très concisément : « l'autorité indivisible de l'État est déléguée toute entière au président par le peuple qui l'a élu, et qu'il n'y en a aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne puisse être conférée ou maintenue autrement que par lui ». <sup>499</sup>

Sans doute, cette phrase de Général De Gaulle rappelle tout d'abord la notion du « pouvoir d'État » développée par Georges Burdeau en raison de « l'autorité indivisible de l'État » qu'il évoque. Cette thèse qui vise à une séparation entre le pouvoir démocratique et le pouvoir d'État s'appuie sur la Constitution de 1958 en soutenant que le pouvoir d'État au dessus des partis politiques est confié au Président

---

<sup>497</sup> G. CARCASSONNE, « La primauté de l'élection présidentielle », in N. WAHL, J.-L. QUERMONNE (dir.), *La France présidentielle : l'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Presses de Sciences Po, 1995, p. 33.

<sup>498</sup> P. BRUNET, *Vouloir pour la nation, op.cit.*, p. 317

<sup>499</sup> Conférence de presse de 31 janvier 1964 de Charles de Gaulle, accessible sur : <http://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaull00382/conference-de-presse-du-31-janvier-1964.html>

de la République pour qu'il « statue pour la nation durablement »<sup>500</sup>. Mais la base théorique de cette notion se trouve dans le fait que l'autorité investie au Président se diffère du pouvoir démocratique. Sans doute, la thèse peut gagner plus de légitimité avec un mandat délégué directement par le peuple mais la nécessité de chercher une base théorique pour un autre pouvoir que le pouvoir démocratique n'est plus présente dans ce cas là. Bien entendu, les fonctions du Président et celles du Parlement se diffèrent en raison du partage des pouvoirs que la Constitution attribue mais le pouvoir que le Président de la République exerce n'est pas un pouvoir autre que le pouvoir démocratique surtout quand ses liens avec les partis politiques sont indéniables pendant la campagne électorale. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles les Présidents succédant Charles de Gaulle n'ont pas évoqué la thèse du pouvoir de l'État mais le mandat national<sup>501</sup>.

La légitimité apportée par l'élection au suffrage universel n'est pas tout simplement limitée au fait que le Président est élu directement par le peuple mais aussi au fait que ce mode d'élection et la légitimité que les juristes et les politistes évoquent sont devenus légitimes aux yeux du peuple.

Expliquons ce que nous essayons de dire : Dans ces deux pays, l'élection du Président au suffrage universel direct a été adoptée par une révision constitutionnelle. Ces révisions ont été adoptées par des référendums. En France, le référendum de 1962 a donné lieu à des controverses politiques intenses : De Gaulle a annoncé son intention directement dès sa conférence du 11 avril 1961 et les objections, y compris le discours « le viol n'aura pas lieu » de Paul Reynaud, ont commencé ensuite<sup>502</sup>. Comme les parlementaires étaient hostiles à la révision, de Gaulle a décidé de faire usage de l'article 11 afin de contourner le Parlement inconstitutionnellement en l'annonçant par son discours télévisé du 20 septembre 1962<sup>503</sup>. Toutes les institutions affirmaient l'inconstitutionnalité de la procédure : le Conseil d'État par son avis du 1 octobre 1962, le Conseil Constitutionnel<sup>504</sup> et l'Assemblée Nationale qui a renversé le gouvernement. Une grande majorité des partis politiques, la gauche et une partie de

---

<sup>500</sup> G. BURDEAU, « La conception du pouvoir dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, Vol. 9, n° 1, 1959, pp. 87-100, spéc. p. 89-90

<sup>501</sup> P. BRUNET, *Vouloir pour la nation*, op. cit., p. 317

<sup>502</sup> J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la Ve République*, Dalloz, coll. « Classic », 15<sup>e</sup> édition, 2015, p. 81

<sup>503</sup> P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, op. cit., pp. 46-49

<sup>504</sup> Avis officiel du Conseil Constitutionnel, 2 octobre 1962.

droite non gaulliste, étaient contre la réforme<sup>505</sup>. Quand Général De Gaulle a annoncé la révision le 20 septembre, il a soutenu que le Président de la République, qui répond de la France, doit avoir la confiance du peuple pour assumer totalement ses charges en tant que le garant. Donc, quand la France a voté pour la révision, De Gaulle a pu facilement interpréter un vote pour sa conception présidentielle du régime qu'il avait annoncé dans son discours : « Un Président qui inspire, oriente et anime l'action nationale » et un gouvernement qui « sur la base ainsi tracée détermine à mesure la politique » et « dirige l'administration »<sup>506</sup>. D'ailleurs, la fameuse conférence de presse de 1964 dans laquelle il exprime avec toute sa simplicité ses visions constitutionnelles présidentielles date avant son élection au suffrage universel direct.

Quand en 1965, la première élection présidentielle s'est déroulée, le taux de participation de 85 % montrait l'acceptation du peuple pour un Président élu au suffrage universel<sup>507</sup>. En plus, la réticence de la gauche envers l'élection présidentielle s'est disparue au fur et à mesure et la candidature du François Mitterrand en 1974 en fait preuve quand il déclare que « le gouvernement sera formé à l'image de la majorité présidentielle<sup>508</sup> ». L'élection du Président au suffrage universel direct s'est rendue de plus en plus légitime par une acceptation graduelle de tous les partis politiques.

En Turquie, ce processus est sans doute nouveau mais les premiers signes étaient très forts. La révision constitutionnelle de 2007 a eu lieu dans des conditions très controversées aussi. Quand le parti au pouvoir AKP a annoncé la candidature d'Abdullah GÜL, le parti d'opposition CHP s'est farouchement opposé à un candidat appartenant au mouvement islamo-conservateur en Turquie mais AKP possédait le nombre de députés nécessaire pour élire le Président de la République. CHP a décidé de boycotter l'élection en espérant que la Cour Constitutionnelle annulera l'élection sur une interprétation de l'article 101 de la Constitution<sup>509</sup>. Un e-mémorandum qui invite à la protection de la laïcité a été mise en ligne sur la page internet des Forces Armées Turques au soir du premier tour de l'élection présidentielle tenue à

---

<sup>505</sup> P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, op. cit., p. 50

<sup>506</sup> Allocution radiotélévisée du 20 septembre 1962 cité par P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, op. cit., pp. 46-49

<sup>507</sup> P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, op. cit., p. 57

<sup>508</sup> Cité par O. DUHAMEL, *La gauche et la Ve République*, Quaridge/PUF, 1993, 1<sup>e</sup> édition, 1993, p. 280

<sup>509</sup> Voir p. 2, note de bas de page 4, pour une explication détaillée de la décision de la Cour Constitutionnelle.

l'Assemblée<sup>510</sup>. Par une interprétation aussi controversée que l'élection, la Cour a annulé l'élection présidentielle.

Au sein de cette atmosphère, sous la menace d'un coup d'État et à la suite d'une élection présidentielle annulée AKP a décidé de réviser la Constitution pour l'élection du Président au suffrage universel direct. Non seulement AKP a gagné les élections législatives que le Parlement a décidées après l'annulation de l'élection présidentielle mais la révision a été adoptée par 68% des suffrages exprimés même si le taux de participation était %67. La raison de ce taux de participation est la demande du leader de l'opposition, Deniz Baykal (CHP), pour boycotter le référendum<sup>511</sup>. Malgré une demande active de boycott, on pourrait soutenir que le taux de participation reste élevé. Face aux crises menaçant le parti qui a proposé l'élection du Président de la République par le suffrage universel, le peuple a montré son soutien.

Mais, le point tournant a été sans doute, les élections présidentielles de 2014. Recep Tayyip Erdoğan a annoncé dans son discours du 8 juillet 2014 qu'il ne serait pas impartial s'il était élu<sup>512</sup>. Cela serait une violation expresse de la Constitution. D'ailleurs étant le Premier Ministre, qui est normalement le véritable dirigeant du pays, son aspiration à accéder à la Présidence rendait ses intentions évidentes : faire de la Présidence une poste centrale. Il avait renoncé à la Présidence en 2007 mais l'élection directe par le peuple était évidemment suffisante pour lui pour déclencher les dynamiques du système présidentieliste. En outre, les deux grands partis d'oppositions CHP et MHP ont choisi un candidat commun qui avait sans doute le portrait d'un Président impartial et non politique : Ekmeleddin İhsanoğlu, ancien secrétaire général de l'Organisation de la Coopération Islamique. Il ne s'était jamais présenté à une élection et il n'était pas un homme politique. C'était sans doute le candidat à la Présidence pour un régime parlementaire vu l'absence d'un engagement politique avant sa candidature. Mais la victoire de Recep Tayyip Erdoğan a été claire face à Ekmeleddin İhsanoğlu. Il a remporté avec %51 des suffrages exprimés au premier tour. Devenant le Président contre un candidat symbolisant le Président de la République du régime parlementaire, il a gagné la marge nécessaire pour pouvoir

---

<sup>510</sup> J. MARCOU, « Face à face entre l'Armée et le Gouvernement », accessible sur : <http://ovipot.hypotheses.org/113>

<sup>511</sup> *Milliyet*, « Baykal, referandumun boykot edilmesini istedi », 10 octobre 2007, accessible sur : <http://www.milliyet.com.tr/baykal--referandumun--boykot-edilmesini-istedi/siyaset/haberdetayarsiv/10.10.2007/217224/default.htm>

<sup>512</sup> *Evrensel*, « Saksı seçmiyoruz, tarafsız olmayacağız... », 8 juillet 2014, accessible sur : <https://www.evrensel.net/haber/87867/erdogan-saksi-secmiyoruz-tarafsiz-olmayacagim>

imposer un système présidentieliste et il a rappelé ses mêmes propos concernant sa conception du Président partial après son élection<sup>513</sup>.

## **B. Le cas spécifique de la France : la majorité présidentielle et le quinquennat**

Le quinquennat en France n'est pas un choix unique, étranger à la Turquie en ce moment. Comme en France, en Turquie aussi, le Président de la République est élu pour un mandat de cinq ans<sup>514</sup>. Mais contrairement à la France, la durée du mandat des députés n'est pas cinq mais quatre ans. Donc, la spécificité de la France demeure dans la concordance des durées de mandat du Président et des parlementaires.

Depuis 2002, la majorité présidentielle et la majorité parlementaire se coïncident en France. Mais d'abord le terme est ambigu. Le Président étant une seule personne, sa majorité se trouve où ? Elle se trouve dans « le nombre de suffrages obtenus par le candidat élu<sup>515</sup> ». Par l'élection au suffrage universel du Président, il acquiert une majorité propre à lui d'où sa légitimité. Mais, la Constitution comme nous avons étudié dans notre premier titre, ne lui attribue pas les compétences réelles pour diriger le pays, c'est seulement grâce au Parlement et le gouvernement que le Président peut réaliser son programme. Donc, pour une lecture présidentieliste de la Constitution, il faut que les majorités se coïncident<sup>516</sup>.

Jusqu'à 1986, on croyait que c'était par cette cohérence que le régime se tient debout et sinon il serait mis en cause<sup>517</sup>. Le souhait du Général de Gaulle pour un « chef de l'État en dehors des partis et qui ne soit lié à une majorité parlementaire<sup>518</sup> », serait alors effondré même si juridiquement il dépendait toujours à la majorité parlementaire. Les expériences de la cohabitation ont exposé la véritable nature du régime. Le Premier Ministre n'avait besoin que de la confiance de l'Assemblée vu que Mitterrand a nommé Jacques Chirac, son adversaire politique, en

---

<sup>513</sup> *Hürriyet*, « Erdoğan : Önümüzdeki dönem sonuç alma dönemi », 4 novembre 2015, accessible sur : <http://www.hurriyet.com.tr/erdogandan-onemli-aciklamalar-40009939>

<sup>514</sup> Avant la révision de 2007, la durée de mandat était sept ans et non renouvelable.

<sup>515</sup> P. AVRIL, « Les chefs de l'État et la notion de la majorité présidentielle », *Revue française de science politique*, Vol. 34, n°4- 5, 1984. pp. 752-765, spéc. p. 752

<sup>516</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation: leçons d'une expérience*, op. cit., p. 56

<sup>517</sup> P. PACTET, « L'application du principe majoritaire de 1958-1981 », *Études en l'honneur de Léo Hamon : Itinéraires*, Economica, 1982, pp. 507-523, spéc. p. 517.

<sup>518</sup> A. PASSERON, *De Gaulle parle 1961-1966*, Fayard, 1966, p. 134.

tant que le Premier Ministre en 1986<sup>519</sup> et la même solution a été adoptée pour les autres cohabitations en 1993 et en 1997. Les articles donnant le pouvoir de déterminer et conduire la politique de la Nation s'appliquaient enfin véritablement<sup>520</sup>. Le Président de la République était réduit à ses prérogatives constitutionnelles face à un Premier Ministre détenant l'essentiel du pouvoir<sup>521</sup>.

La réforme de quinquennat qui est d'ailleurs adoptée en 2000 pendant la troisième (et jusqu'aujourd'hui la dernière) cohabitation que la France a vécue visait à empêcher les cohabitations. C'était aussi une révision qui avait donné lieu à un projet de loi constitutionnelle pendant le mandat de Georges Pompidou en 1973 mais qui avait échoué. Le motif du projet de loi constitutionnelle reflétait directement la conception présidentialisée en soutenant que le septennat n'appartenait plus aux attentes des Français et que l'élection du chef de l'État est l'occasion d'un vaste débat sur les grandes orientations de la politique nationale<sup>522</sup>.

Force est de constater qu'un raccourcissement de la durée du mandat qui donne au peuple de se prononcer plus souvent sur le choix du chef de l'État constitue une dérive démocratique, mais l'idée principale était d'éviter les cohabitations en coïncidant les élections législatives et présidentielles. Pourtant, la réforme n'assure pas l'absence de cohabitation vu que le peuple peut envoyer toujours une majorité parlementaire hostile au Président après son élection. Comme Bastien François le démontre, le mode de scrutin majoritaire peut aussi rendre possible que les partis qui obtiennent 51,6% des votes obtiennent 44,5% des sièges à l'Assemblée comme cela a été le cas en 1997<sup>523</sup>. En plus, il est possible que la démission ou le décès d'un Président ou une dissolution parlementaire entraîne un changement de calendrier. Donc, il serait plus correct de dire que la cohabitation n'a pas été empêchée mais raréfiée<sup>524</sup>.

La raréfaction du quinquennat contribue à la dominance présidentielle non seulement parce que la chance de coïncidence des majorités augmente mais aussi parce que le Président de la République est élu pour un programme. Quand les élections législatives qui suivent l'élection du Président confirment la coïncidence des

---

<sup>519</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation: leçons d'une expérience*, op. cit., p. 89.

<sup>520</sup> *Ibid*, p. 95.

<sup>521</sup> M. DUVERGER, *Bréviaire de la cohabitation*, PUF, 1986, p. 18.

<sup>522</sup> Cité par P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, op. cit., p. 84-85.

<sup>523</sup> B. FRANÇOIS, *Quinquennat: conséquences politiques*, Economica, 2000, p. 24-25.

<sup>524</sup> P. BOURDON, *Le quinquennat, cinq ans après*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2008, p. 77-79.

majorités, le soutien pour le programme présidentiel devient évident. Ce phénomène est causé par la loi organique du 15 mai 2001 qui prévoit que les présidentielles se dérouleront avant les législatives. Si on n'avait pas renversé le calendrier, le fait que les parlementaires ont été élus avant le Président aurait pu leur dire qu'ils ne doivent leur élection qu'à eux-mêmes<sup>525</sup>. La solution adoptée par la loi organique entraîne naturellement l'interprétation contraire : Ils doivent leur élection à l'élection du Président et son programme. La dépendance de l'Assemblée au Président s'accroît et le gouvernement devient un serviteur du Président vu que sa son indépendance pendant la cohabitation dépendait à l'indépendance que le Parlement a acquise suite aux victoires d'élections législatives. L'élection présidentielle devient unanimement l'élection qui détermine la scène politique pour cinq ans. D'ailleurs, la généralisation des primaires contribue aussi à l'ampleur que les présidentielles ont gagnée en renforçant le changement de la conception de la fonction présidentielle. Le Président n'est plus une figure au dessus des partis mais est élu pour un programme par le soutien de l'électorat d'un parti<sup>526</sup>. Cette présidentialisation évidente accrue par le quinquennat forme une dérive dangereuse pour la démocratie quand il est combiné avec un Président irresponsable car le Président qui acquiert tous les pouvoirs en raison des circonstances mais non de la Constitution continue à se cacher derrière le bouclier de l'irresponsabilité politique<sup>527</sup>.

En ce qui concerne la Turquie, il faut cependant avertir qu'un danger pareil peut se produire pour les prochaines élections présidentielles et législatives. Les élections présidentielles étaient tenues en août 2014. En raison du renouvellement des élections du 7 juin 2015 suivant le décret présidentiel, dernières élections législatives ont eu lieu le 1 novembre 2015. Le mandat des députés étant 4 ans, et le mandat du Président étant 5 ans, les élections coïncident en 2019 : la présidentielle en août 2019 et les législatives en octobre 2019. Vu la dominance présidentielle prenant ampleur en Turquie depuis 2014, il n'est pas difficile de deviner que le calendrier prévu contribuera à ce phénomène.

---

<sup>525</sup> O. DUHAMEL, *Le quinquennat*, Les Presses Sciences Po, coll. « La bibliothèque du citoyen », 3<sup>e</sup> édition, 2008, p. 110.

<sup>526</sup> J. BENETTI, « Les primaires et notre monarchie républicaine », *Pouvoirs*, 2015/3, n° 154, pp. 5-13, spéc. pp. 9-13.

<sup>527</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, op. cit., p. 126-127.

## II. La légitimité affaiblie du Premier Ministre

Dans les régimes parlementaires, le Premier Ministre est l'homme le plus puissant du régime. Le chef du gouvernement ayant la confiance du Parlement se charge de l'exécutif. Bien entendu, le gouvernement est un organe collégial et sa responsabilité collégiale limite l'autorité du Premier Ministre au sein du gouvernement en évitant les abus d'un pouvoir personnel<sup>528</sup>. Mais en pratique, la place prépondérante du Premier Ministre est évidente même si la collégialité demeure jusqu'à certain point<sup>529</sup>. C'est une conception qui rend le leadership du Premier Ministre plus renforcé au sein du gouvernement. Dans le cas britannique, ce renforcement est aussi accompagné d'une forte légitimité car par le biais des élections organisées au scrutin majoritaire à un tour, les citoyens votent pour élire un Premier Ministre quand ils élisent leurs députés<sup>530</sup>.

Mais ni en France ni en Turquie, le Premier Ministre se trouve aujourd'hui dans une telle position face au Président de la République parce que « le Président de la République a désormais la légitimité nécessaire et l'autorité requise (...) pour éviter toute diarchie au sommet de l'État<sup>531</sup> ». Il devient un Premier Ministre effacé (A) et il est vulnérable car il peut être « révoqué » (B).

### A. Le Premier Ministre effacé

Les anecdotes ne sont pas des preuves scientifiques mais elles peuvent parfois capturer l'essence d'un sujet très concisément. Un professeur de droit civil turc, quand il a appris le sujet de mon mémoire, m'a dit naïvement : « Avant on connaissait les Premiers Ministres français. Jacques Chirac par exemple, il était le Premier Ministre pendant que Mitterrand était le Président. C'est bizarre on ne connaît plus qui sont leur Premier Ministres aujourd'hui, je me demande pourquoi. »

Il n'est pas hasardeux qu'il a cité un Premier Ministre de la période de cohabitation. Les élections législatives qui donnaient naissance aux cohabitations

---

<sup>528</sup> M.-A. COHENDET, « La collégialité gouvernementale », *op.cit.*, pp. 64-65.

<sup>529</sup> J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, p. 48.

<sup>530</sup> M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Robert Laffont, 1974, p. 74.

<sup>531</sup> J.-L. DEBRÉ, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, *op. cit.*, p. 276.

donnaient la possibilité d'un Premier Ministre qui a reçu un mandat du peuple, indépendamment du celui du Président de la République. Mais l'effacement du Premier Ministre date du début de la Cinquième République et non à la réforme de quinquennat car pendant la longue période de la coïncidence des majorités de 1958 jusqu'à 1986, il n'était pas possible de faire une telle affirmation. Dès l'élection du Président au suffrage universel direct, il pouvait choisir le chef du gouvernement librement autant que son choix n'est pas contredit par l'Assemblée<sup>532</sup>.

Le premier gouvernement de la Ve République a été formé par le Premier Ministre Michel Debré, il était un parlementaire qui avait déjà exercé la fonction du ministre et il était connu aux parlementaires. Mais quand en 1962, De Gaulle a nommé Pompidou comme le Premier Ministre, l'Assemblée lui a été hostile car il n'était pas parlementaire<sup>533</sup>. A l'Assemblée Nationale, Paul Reynaud disait que personne ne connaissait ses opinions politiques mais il avait la confiance du roi<sup>534</sup>. Même si cela peut paraître exagéré, il y a une réalité à confronter. Tenant aucun mandat du peuple, il était devenu le chef du gouvernement, il a obtenu la confiance du Parlement mais il était là parce que le Président l'avait nommé non parce que le peuple l'a élu contrairement à un Premier Ministre anglais.

Cet exemple que De Gaulle a constitué au début de la Cinquième République a été un précédent malheureux. Il est devenu habituel que les Présidents nomment les Premiers Ministres parce qu'ils seraient dociles et qu'ils vont appliquer le programme du Président. Quand Jacques Chaban-Delmas a démissionné pour être remplacé avec Pierre Messmer, Georges Pompidou remplaçait Chaban-Delmas avec un Premier Ministre moins connu et plus technicien<sup>535</sup>. En juin 1974, Jacques Chirac déclarait que les engagements précis par le Président de la République pendant la campagne seraient tenus par le gouvernement<sup>536</sup>. François Fillon a été aussi représenté par le média comme « homme lige » du Président au début du quinquennat et il a pu mener

---

<sup>532</sup> F. DE BAECQUE, *Qui gouverne la France?*, PUF, 1<sup>e</sup> édition, 1976, p. 71

<sup>533</sup> J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la Ve République*, op. cit., p. 78

<sup>534</sup> P. REYNAUD, *Et après*, op. cit., p. 107-108.

<sup>535</sup> D. TURPIN, « Les rapports Président/Premier Ministre sous Georges Pompidou », in *La Contribution de la Présidence de Georges Pompidou à la Ve République*, Montchrestien, pp. 127-138, spéc. p. 137 .

<sup>536</sup> Cité par J. MASSOT, *Le chef de l'Etat et le chef du gouvernement: la dyarchie hiérarchisée*, op. cit., p. 54

la fonction du Premier Ministre pendant cinq ans<sup>537</sup>. La phrase que François Mitterrand a dit à propos de Laurent Fabius montre l'effacement du Premier Ministre face au Président de la République très correctement : « le jeune Premier Ministre que *j'ai donné* à la France ». Sauf la période des cohabitations, ou les accords pré-électoraux ce n'est plus le Parlement qui impose le Premier Ministre mais le Président<sup>538</sup>.

En Turquie, la tradition parlementaire d'un Premier Ministre puissant est un constant depuis 1950. La Constitution de 1982 n'a pas changé ceci dans un premier temps. La première tentative échouée de créer un Premier Ministre effacé a été réalisée par Turgut ÖZAL.

Turgut ÖZAL était le premier Premier Ministre de la Turquie nommé selon les résultats des premières élections législatives après le coup d'État de 1980 et l'adoption de la Constitution de 1982. Quand le mandat de Kenan EVREN a terminé en 1989, il a été élu le Président de la République. Contrairement à la tradition parlementaire établie depuis les années 1960, il n'a pas cessé les liens avec son parti et a essayé de mener une Présidence active. Pour le faire, il a nommé Yıldırım Akbulut en tant que le Premier Ministre dès qu'il est devenu le Président car c'était un homme qui a fait une carrière politique grâce à Özal<sup>539</sup>. L'échec de cette tentative n'a pas pris longtemps car au bout d'une année, les membres du parti d'ANAP (le parti politique fondé par Özal) ont élu Mesut Yılmaz en tant que le leader du parti et Özal a du le nommer en tant que le Premier Ministre.

L'effacement du Premier Ministre n'a pas commencé tout de suite après l'élection d'Erdoğan à la Présidence. Le premier pas vers la domination du Premier Ministre a eu lieu après les élections du 7 juin 2015. Aucun des partis n'a pu garantir la majorité des sièges au sein de l'Assemblée. Le leader du parti AKP, Ahmet Davutoğlu, qui a reçu %40 des votes ont été nommé par Erdoğan en tant que le Premier Ministre. Il a cherché de former un gouvernement de coalition avec les autres partis. Pendant que les négociations de coalition continuaient entre Davutoğlu et le leader de CHP, Kılıçdaroğlu, Erdoğan a déclaré qu'il n'avait pas la compétence de décaler la date de la décision du renouvellement des élections si le gouvernement ne

---

<sup>537</sup> P. JAN, *Le Président de la République*, op. cit., p. 210

<sup>538</sup> J. MASSOT, *Le chef de l'État et le chef du gouvernement: la dyarchie hiérarchisée*, op. cit., p. 81.

<sup>539</sup> R. AKIN, *Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı 1923-2007*, op. cit., p. 141-142

sera pas formé dans le délai de 45 jours à partir de la formation du bureau de l'Assemblée Nationale<sup>540</sup>. La déclaration était sans doute très explicative de ses intentions car la Constitution donnait la discrétion au Président de la République de ne pas exercer ce pouvoir<sup>541</sup>. Avec cette déclaration, il signalait publiquement sa préférence évidente pour une nouvelle élection et qu'il ne souhaitait pas que le Premier Ministre forme un gouvernement. Les négociations de coalition ont échoué et Davutoğlu a démissionné six jours avant que le délai de 45 jours soit dépassé<sup>542</sup>. Le Président n'a pas nommé un autre Premier Ministre et il a attendu le délai de 45 jours et il a décrété le renouvellement des élections. Ceci constituait un nouvel exemple dans l'histoire constitutionnelle de la Turquie vu qu'aucun Président n'avait refusé de nommer un Premier Ministre. En violant son devoir d'impartialité, Erdoğan a accusé Kılıçdaroğlu (le leader de CHP qui était le deuxième parti au Parlement) d'insulter le peuple en insultant au Président de la République et réaffirmé ses propos concernant un changement *de facto* du régime politique de la Turquie avec l'élection du Président au suffrage universel<sup>543</sup>. La dépendance du poste du Premier Ministre à la discrétion du Président a été confirmée en pratique par une violation flagrante de la Constitution. En plus, l'AKP a remporté les élections du 1 novembre et a pu gagner le nombre de siège nécessaire pour former un gouvernement. Les électeurs ont validé indirectement l'attitude du Président Erdoğan. Il a été le gagnant de son pari.

La deuxième étape de la perte de légitimité du Premier Ministre en face du Président a eu lieu récemment. Après la démission du dernier Premier Ministre Ahmet Davutoğlu, l'un des anciens consultants de Erdoğan et le député d'Ankara Aydın Ünal a fait une déclaration dans une chaîne de télé en soutenant que le nouveau Premier Ministre serait d'un « profil bas »<sup>544</sup>. Cette déclaration sans doute malheureuse pour le

---

<sup>540</sup> *Hürriyet*, « Erdoğan : 45 günü esnetme yetkim yok », 12 août 2016, accessible sur : <http://www.hurriyet.com.tr/erdogan-45-gunu-esnetme-yetkim-yok-29786501>

<sup>541</sup> Voir le premier titre *supra* p. 70 et s.

<sup>542</sup> *Hürriyet*, « Başbakan Ahmet Davutoğlu hükümeti kurma görevini iade etti », 18 août 2016, accessible sur : <http://www.hurriyet.com.tr/basbakan-ahmet-davutoglu-hukumeti-kurma-gorevini-iade-etti-29846032>

<sup>543</sup> *Hürriyet*, « Beştepe'nin adresini bilmeyenlerle vakit geçirecek zamanımız yok », 19 août 2015, accessible sur : <http://www.hurriyet.com.tr/erdogan-bestepe-nin-adresini-bilmeyenlerle-vakit-gecirecek-zamanimiz-yok-29851530>

<sup>544</sup> *Habertürk*, « Aydın Ünal : Davutoğlu'ndan sonra düşük profilli bir başbakan olacak », 05 Mayıs 2016, accessible sur : <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1235300-aydin-unal-davutoglundan-sonra-dusuk-profilli-bir-basbakan-olacak>

Premier Ministre successeur a été rectifiée par son auteur<sup>545</sup> mais la parole avait été dite. Le nouveau Premier Ministre nommé par Erdoğan était Binali Yıldırım. Ministre de la Transportation sous tous les gouvernements Erdoğan et puis aussi sous le gouvernement Davutoğlu, il était l'homme fidèle de Erdoğan au cours toutes ces années au pouvoir.

## **B. Le Premier Ministre révoqué**

Dans la Monarchie de Juillet, le trône n'était pas un fauteuil vide. Louis Philippe d'Orléans a même donné son nom à un type du régime parlementaire : le régime parlementaire dualiste ou « orléaniste ». Pourquoi dualiste ? Parce que le gouvernement comme dans un régime parlementaire était responsable devant le Parlement mais il était aussi responsable devant le roi. Il pouvait le révoquer et demander un remplacement.

Ni la Constitution de 1958 ni celle de 1982 ne prévoit un régime parlementaire dualiste. Le Président de la République peut nommer le Premier Ministre mais il ne peut pas le révoquer. Pour la Constitution de 1958, De Gaulle avait conformé en 1958 au sein du Comité Consultatif Constitutionnel que le Premier Ministre ne pouvait pas être révoqué par le Président car sinon il pourrait pas gouverner effectivement<sup>546</sup>. Mais entre 1958 et 1964, il a changé d'idée. Dans la conférence de presse du 31 janvier 1964, De Gaulle estimait que le Président avait la faculté de changer le Premier Ministre<sup>547</sup>.

A cette date, il avait déjà révoqué son premier Premier Ministre : Michel Debré. Après la fin de la crise algérienne, De Gaulle a voulu ouvrir un nouveau chapitre et il a demandé la démission de Debré pour le remplacer avec Georges Pompidou. Cette pratique débutée par De Gaulle a inspiré les autres Présidents de la Cinquième République aussi. Juridiquement, c'était le Premier Ministre qui

---

<sup>545</sup> *Hürriyet*, « AK Partili Ünal'dan düşük profilli başbakan açıklaması », 11 Mayıs 2016, accessible sur : <http://www.hurriyet.com.tr/ak-partili-unaldan-dusuk-profilli-basbakan-aciklamasi-40102401>

<sup>546</sup> Cité par M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 579.

<sup>547</sup> Conférence de presse de 31 janvier 1964 de Charles de Gaulle, accessible sur : <http://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00382/conference-de-presse-du-31-janvier-1964.html> ; Cité par P. ARDANT, *Le Premier Ministre en France*, Montchrestien, coll. « Clefs Politiques », 1991, 1<sup>o</sup> édition, p. 67.

démissionnait mais en réalité c'était le Président qui demandait sa démission<sup>548</sup>. Michel Debré, Jacques Chaban-Delmas, Michel Rocard, Édith Cresson. Chacun de ses Premiers Ministres ont démissionné sur la volonté du Président<sup>549</sup>. D'ailleurs, une rumeur concernant une pratique effrayante de démission en blanc s'est apparue et prétendument Georges Pompidou, Jacques Chirac et Pierre Messmer ont été obligés à le faire<sup>550</sup>.

Une deuxième conséquence de cette politique c'est que le Premier Ministre devient paratonnerre<sup>551</sup>. Même s'il conduit la politique dont les grandes lignes sont déterminées par le Président, il est le premier personnage coupable pour un bilan faible. En tant que l'exemple le plus récent, on peut citer la « démission-révocation » de Jean Marc Ayrault. La défaite du PS dans les dernières élections municipales en 2014 a coûté le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault son poste. François Hollande qui n'avait pas exclu l'hypothèse d'un nouveau Premier Ministre dès novembre 2013 était déterminé d'ouvrir une nouvelle phase à son quinquennat après l'échec aux municipales. Il a choisi Valls et il « a demandé la démission » de Jean-Marc Ayrault le 31 mars 2014<sup>552</sup>. Jacques Chirac a aussi limogé Jean-Pierre Raffarin après la victoire du « non » au référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Le mécanisme est un peu difficile à comprendre vu que la plupart du temps le Premier Ministre ne suit que les orientations adoptées par le Président de la République mais le Premier Ministre paie le prix des erreurs du Président avec son poste et le Président continue à occuper sa poste.

En Turquie, il n'existe qu'un seul exemple de « démission-révocation » sous la Constitution de 1982: celle d'Ahmet Davutoğlu et un autre bizarre refus de nomination qui peut être considéré en tant qu'une révocation en raison de ses circonstances particulières. Historiquement, sous la Constitution de 1924 et avant le passage à la démocratie multipartiste, les « démission-révocations » des Premiers Ministres étaient courantes, même si le plus médiatisé est sans doute celle d'İsmet

---

<sup>548</sup> P. ARDANT, *Le Premier Ministre en France, op.cit.*, p. 66.

<sup>549</sup> D. MAUS, « Les relations Président/Premier Ministre depuis 1974 », in *La Contribution de la Présidence de Georges Pompidou à la Ve République, op. cit.*, pp. 143-154, spéc, p. 147

<sup>550</sup> J. MASSOT, *Le chef de l'État et le chef du gouvernement: la dyarchie hiérarchisée, op. cit.*, p. 92.

<sup>551</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 579

<sup>552</sup> F. LHOMME, G. DAVET, « Le jour où... François Hollande a limogé Jean Marc Ayrault », in *Le Monde.fr*, 23 août 2016, accessible sur : [http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2016/08/23/le-jour-ou-francois-hollande-a-limoge-jean-marc-ayrault\\_4986752\\_823448.html](http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2016/08/23/le-jour-ou-francois-hollande-a-limoge-jean-marc-ayrault_4986752_823448.html)

İnönü sous la présidence de Mustafa Kemal Atatürk<sup>553</sup>. Pourtant, pour la Constitution de 1982, la pratique est nouvelle car malgré les pouvoirs du Président, son élection par le Parlement ne lui permettait pas d'avoir une relation hiérarchique avec le Premier Ministre faute de légitimité démocratique.

La seule exception de cette pratique avant 2014 a eu lieu après le coup d'État militaire post-moderne du 28 février 1997, une période de l'histoire récente toujours controversée. Suite à un ultimatum des généraux au gouvernement d'Erbakan en raison de ses activités méconnaissant la laïcité<sup>554</sup>, le leader de Refah Partisi, Necmettin Erbakan, a dû présenter sa démission en tant que le Premier Ministre. Le gouvernement était un gouvernement de coalition et en vertu de l'accord entre Erbakan et Tansu Çiller (le leader du parti minoritaire de la coalition (DYP)), c'était elle qui aurait du devenir le Premier Ministre après cette démission forcée par les militaires<sup>555</sup>. Ainsi, Erbakan ne serait plus le Premier Ministre et il pouvait rester dans le gouvernement en tant que le Premier Ministre adjoint. Mais, le Président de la République de l'époque, Süleyman Demirel, qui est aussi l'ancien leader du parti de Çiller, a refusé de nommer Çiller en tant que le Premier Ministre et a nommé Mesut Yılmaz, le leader de ANAP<sup>556</sup>. Il a soutenu c'est grâce à ce refus qu'il a pu empêcher un coup d'État militaire<sup>557</sup>. Nous croyons que dans cet exemple, il faut voir plutôt un véritable souci de veiller au fonctionnement régulier des pouvoirs publics au lieu d'un dynamique de présidentialisation. Il y a eu des accusations du coup d'État à Demirel en raison de ce refus mais à la fin ce n'était pas lui qui s'est profité de ce « refus-révocation ». Au contraire, il a dû nommer un Premier Ministre qui n'était pas de son ancien politique contrairement à la personne, Çiller, qui était le leader de son ancien parti politique.

Mais la situation a changé en 2014. Les tensions entre le Président Erdoğan et Premier Ministre Davutoğlu ont été connues explicitement quand le Conseil Directeur de la Décision du parti (AKP) a décidé que le leader du parti n'aurait plus la

---

<sup>553</sup> R. AKIN, *Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı (1923-2007)*, *op. cit.*, p. 12-15.

<sup>554</sup> Ces activités ont aussi donné lieu à la dissolution du parti par la Cour Constitutionnelle (AYM, E. 1997/1, K. 1998/1, K. T. 16.01.1998) dont la décision a été validée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme. (Cour EDH, 13 février 2003, req. n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, *Refah Partisi et autres c/ Turquie*).

<sup>555</sup> İ. Ö. KABOĞLU, E. SALES, *Le droit constitutionnel turc. Entre coup d'État et la démocratie*, *op. cit.*, p. 172.

<sup>556</sup> *Ibid.*

<sup>557</sup> R. AKIN, *Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı (1923-2007)*, *op. cit.*, pp. 162-163.

compétence de nomination pour certains postes dans les organisations provençales du parti<sup>558</sup>. Après la réunion de Recep Tayyip Erdoğan et Ahmet Davutoğlu le soir du 4 mai 2016, Davutoğlu a annoncé sa démission le 5 mai 2016. Dans son discours, il a fait savoir que la démission n'était pas son choix mais une « nécessité »<sup>559</sup>. Pour la première fois depuis 34 ans, un Premier Ministre démissionnait parce qu'il n'était pas d'accord avec le Président bien que son parti avait gagné %49 des suffrages exprimés dans les élections législatives tenues seulement 6 mois avant sa démission. C'est sans doute l'une des raisons pour laquelle le leader du parti d'opposition principal CHP a condamné cette « révocation » en tant qu'« un coup d'État du palais »<sup>560</sup>. Les électeurs qui croyaient d'élire un Premier Ministre ont été privés du leader qu'ils ont choisi. Contrairement à ses homologues français, Erdoğan n'a jamais confirmé publiquement que c'était lui qui avait demandé la démission de Davutoğlu. Mais avec ses actes, il a confirmé la prééminence du Président.

## **SECTION II : Le chef contesté de l'exécutif**

Au lieu de contester l'attribution du titre de « chef de l'exécutif » au Président de la République, Georges Pompidou aurait contesté notre choix du titre pour la section car il affirmait que « le chef de l'état investi directement de la confiance de la nation, est et doit être le chef incontesté de l'exécutif<sup>561</sup> ». Ainsi, quand Général de Gaulle déclarait dans sa fameuse conférence de presse du 31 janvier 1964 que « le Président qui arrête les décisions prises dans les conseils, qui promulgue les lois, qui négocie et signe les traités, qui décrète ou non les mesures qui lui sont proposées, qui est le chef des armées, qui nomme aux emplois publics, je vous récite la constitution. », on se demandait ce qui reste au gouvernement si le Président fait tout cela. Mais le récit du Général de Gaulle et l'affirmation de Pompidou sont un peu

---

<sup>558</sup> *Cumhuriyet*, « AKP MKYK'dan Davutoğlu'na büyük darbe », 29 avril 2016, accessible sur :

[http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/524670/AKP\\_MKYK\\_den\\_Davutoglu\\_na\\_buyuk\\_darbe.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/524670/AKP_MKYK_den_Davutoglu_na_buyuk_darbe.html)

<sup>559</sup> Sputnik France, « Davutoglu : La démission n'est pas mon choix mais une nécessité », 06 mai 2016, accessible sur : <https://fr.sputniknews.com/international/201605061024783677-davutoglu-demission-experts/>

<sup>560</sup> BBC Türkçe, « Kılıçdaroğlu : Bu bir saray darbesidir. », 05 mai 2016, accessible sur : [http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/05/160505\\_kilicdaroglu\\_akp](http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/05/160505_kilicdaroglu_akp) (Le palais est une référence au palais présidentiel que Erdoğan a fait bâtir avant son élection).

<sup>561</sup> G. POMPIDOU, *Le nœud gordien*, Plon, 1974, p. 63.

trompeurs car De Gaulle récitait la Constitution sans réciter les articles 19 et 20 de la Constitution. Pourtant, en tant que les Présidents de la France, ils expliquaient leur conception de la fonction présidentielle, celle qu'ils ont imposée au cours de leurs présidences. En Turquie, le débat s'est apparu après 2014 quand l'un des conseillers du Président de la République a tweeté que le Président de la République était la tête de l'État et du gouvernement, le Premier Ministre Ahmet Davutoğlu a récité l'article 112 de la Constitution pour rappeler que le Premier Ministre est le chef du gouvernement en rappelant les traditions du régime parlementaire turc<sup>562</sup>. Mais hélas, deux mois après cette déclaration, il était « révoqué » par le Président Erdoğan.

Force est de constater que ces approches des Présidents sur leurs places au sein du gouvernement créent une opportunité pour le Président de la République pour diriger l'action du gouvernement en trouvant sa force de la légitimité du suffrage universel. Donc, les pouvoirs soumis au contreseing se trouvent accentués (I) et le Président affirme sa prééminence dans la direction de l'action gouvernementale (II).

## **I. Les pouvoirs soumis au contreseing mais accentués du Président**

Nous avons étudié les pouvoirs soumis au contreseing du Président dans notre premier titre. Mais, nous ne les avons étudiés que par rapport à ce que la Constitution prévoit. En pratique, le sens du contreseing qui est normalement un outil pour endosser la responsabilité des actes du Président et donc qui transfère la compétence réelle au gouvernement responsable, peut changer. Le véritable appui du Président de la République est sa pseudo-responsabilité politique devant le peuple et sa légitimité acquise par son élection. Donc, par ce changement de sens, il devient le véritable exerçant du pouvoir en pratique. Parmi ces pouvoirs, deux entre eux sont particulièrement importants car ils augmentent l'influence exercée par le Président sur l'administration et sur le pouvoir législatif : le pouvoir de nomination et la signature des ordonnances.

---

<sup>562</sup> Bianet, « Hükümetin başı tartışmasına Davutoğlu da dahil oldu », 03 mars 2016, accessible sur : <http://bianet.org/bianet/siyaset/172652-hukümetin-basi-tartismasina-basbakan-davutoglu-da-dahil-oldu>

## A. Le pouvoir de nomination

« Nommer n'est pas simplement nommer<sup>563</sup> ». C'est de créer une sphère d'influence. Le titulaire de ce pouvoir n'exerce pas une influence totale sur les personnes nommées. Dans certains cas, il existe des mécanismes pour empêcher que cela soit le cas, comme la nomination des juges constitutionnels dont le mandat est renouvelable pour assurer leur indépendance<sup>564</sup>. Cependant, les liens et les mécanismes juridiques restent insuffisants pour comprendre tous les aspects des relations sociales et interindividuelles. Ayant une place dans le système juridique aussi, la déférence<sup>565</sup> est l'un des liens qui peut être formée entre ces deux autorités. Ce n'est pas le seul effet que la nomination peut avoir sur les personnes nommées.

L'autorité qui désigne la personne nommée peut avoir des critères pour le choisir. Cette compétence peut être donc limitée jusqu'au certain point. Dans la discrétion qui lui est permise, elle fera son choix pour une personne avec qui elle partage son point de vue concernant la fonction qu'elle va remplir au sein de l'État. Le processus de nomination des juges de la Cour Suprême des États-Unis est un exemple évident pour ce type de choix. Ceci est particulièrement important car cette similitude des points de vue permettra d'abord que la fonction soit menée comme le Président voudrait mais aussi elle permettra de bâtir un dialogue plus facile à partir de cette similitude.

Le Président de la République, le chef de l'État, est sans doute très bien placé pour créer ses effets, en raison du fort symbolisme et du charisme entourant la fonction. Par la nomination, il arrive à créer un effet panoptique qui lui permet de « pénétrer toutes les sphères de l'État » et d'étendre son pouvoir<sup>566</sup>.

Nous avons déjà étudié le cadre constitutionnel de ce pouvoir et la jurisprudence du Conseil d'État concernant le pouvoir du Président de la République en matière. Afin de comprendre comment la pratique des pouvoirs du Président de la République dépasse ce cadre, il faut tout d'abord évoquer les lois d'application.

---

<sup>563</sup> L. SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 222.

<sup>564</sup> D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, coll. « Domat droit public », 2013, 10<sup>e</sup> édition, p. 71

<sup>565</sup> Pour une étude juridique de la notion v. G. KOUBI, « La déférence, un devoir sans droit », *Communication*, n° 69, 2000, pp. 201-214

<sup>566</sup> L. SPONCHIADO, *op. cit.*, pp.267-269.

La loi principale concernant le pouvoir de nomination du Président est l'ordonnance organique n°58-1136. Dans son premier article, il répète d'abord la liste dans le deuxième alinéa de l'article 13 : « Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales ». Mais il complète aussi cette liste. En le complétant, il donne aussi la possibilité d'énumérer plus d'emplois par un décret en Conseil des Ministres. Cette disposition est sans doute une violation de la Constitution vu que c'est le législateur organique qui est habilité à dresser cette liste en vertu de la Constitution<sup>567</sup>. Cette approche adoptée par l'ordonnance devient un des moyens pour élargir l'habilitation du Président en matière de nomination vu qu'il préside le Conseil des Ministres. Il ne faut pas non plus oublier la jurisprudence Meyet qui contribue encore au même mécanisme en donnant la compétence de fixer sa propre compétence au Président de la République en matière de nomination par la fixation de l'ordre du jour du Conseil des Ministres<sup>568</sup>. En plus, en raison de sa date d'adoption avant la mise en place du Conseil Constitutionnel, il n'a pas pu faire objet d'un contrôle a priori<sup>569</sup>. Pourtant, le Conseil a confirmé dans ses deux décisions que la liste des nominations peut révéler du pouvoir réglementaire<sup>570</sup>. Cette faculté d'élargir le pouvoir du Président a été utilisée par François Mitterrand avec le décret de 1985 pour préparer à une cohabitation possible<sup>571</sup>. Cet élargissement est particulièrement important car en pratique une nomination faite par le Conseil des Ministres relève du Président de la République en raison de son autorité dans le Conseil des Ministres.<sup>572</sup>

Le deuxième alinéa de la même ordonnance prévoit que le Président de la République peut nommer à certains emplois par des décrets présidentiels non pourvu

---

<sup>567</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation: leçons d'une expérience*, op. cit., p. 191-192

<sup>568</sup> Voir le premier titre p. 42 et s.

<sup>569</sup> L. SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Cinquième République*, op. cit., p. 236-237.

<sup>570</sup> Cons. Const., déc, n°86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 86, 87, 95 ; Cons. Const., déc, n°95-177 L du 8 juin 1995, *Nature juridique de dispositions prévoyant que certaines nominations doivent être effectuées par décret en Conseil des Ministres*. Cons. 3, 4.

<sup>571</sup> L. SPONCHIADO, op. cit., p. 242.

<sup>572</sup> B. MONTAY, *Le pouvoir de nomination de l'exécutif sous la Ve République*, mémoire dact., Université Paris II Panthéon-Assas, 2013, p. 75.

en Conseil des Ministres. Même si nous estimons que la disposition est contraire à la Constitution, elle étend encore le pouvoir du Président de la République en dehors de la collégialité du Conseil. Ces pouvoirs sont toujours soumis au contreseing mais en dehors du Conseil des Ministres, il devient encore plus facile que le Président les déclare de son propre domaine surtout en cohabitation.

Quant à son influence sur le gouvernement, nous avons déjà expliqué son influence ultime sur le choix du Premier Ministre hormis la cohabitation. Mais, il exerce aussi une influence sur la nomination des ministres qui est normalement soumis au contreseing. Le premier pas de cette influence est évidemment la désignation du Premier Ministre vu que la nomination des ministres dépend à la proposition du Premier Ministre. Mais son dévouement ultime rend possible que les ministres qui ne sont pas de sa volonté soit imposée à lui. A cet égard, le témoignage de Jacques Chirac dans son livre est très explicatif commençant par son titre : « Un gouvernement qui n'est pas le mien<sup>573</sup> ». Avec son autorité, le Président peut parfois écarter le Premier Ministre et la Constitution en imposant ses propres choix. Pourtant, le Premier Ministre peut influencer le choix du Président surtout pour les ministères plus techniques<sup>574</sup>. Cette influence du Président est tellement banalisée que le Président de la République peut même décider les membres certains cabinets ministériels<sup>575</sup>. Les choix ministériels de nomination ne sont pas finalisés avant la consultation du Président<sup>576</sup>.

En période de cohabitation, se trouvant limité par le Parlement, le Président de la République commence à exercer une influence négatif et il octroie à lui-même un droit de veto pour les ministres qui relève de son « domaine réservé » : la défense nationale et les relations internationales. Le refus de François Mitterrand de nommer Jean Lecanuet aux Affaires étrangères et François Léotard à la Ministère de la Défense constitue un exemple pour l'extension du pouvoir de nomination du Président<sup>577</sup>. Pourtant, il faut ajouter que pendant la deuxième cohabitation Édouard Balladur a pu nommer le même François Léotard à la Défense. Soit un changement de

---

<sup>573</sup> J. CHIRAC, *Mémoires I: Chaque pas doit être un but*, NiL, 2009, p. 167.

<sup>574</sup> J.-C. COLLIARD, « Que peut le Président », *Pouvoirs*, n°68, 1994, pp. 15-29, spéc. p. 17-18

<sup>575</sup> L. SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 300.

<sup>576</sup> B. CHENOT, « Le ministre, chef d'une administration », *Pouvoirs*, n°36, 1986, pp. 79-84, spéc. p. 83

<sup>577</sup> J. CHIRAC, *op. cit.*, p. 210 et s.

circonstances pour le Président, soit un refus du Premier Ministre, il est évident que les pouvoirs du Président se réduisent. D'ailleurs au début de la troisième cohabitation, Jacques Chirac aussi a demandé à Lionel Jospin de lui donner du temps pour approuver Alain Richard au ministère de la Défense<sup>578</sup>. Le mécanisme concernant les nominations en Conseil des Ministres n'est nullement différent. Hors cohabitation, son influence est ultime mais pendant la cohabitation même si le sens contreseing prévoit que la compétence relève du Premier Ministre, le Président de la République et le Premier Ministre font un « marchandage des nominations » pour désigner les nominations qui serait relever de la compétence du Président et du Premier Ministres cas par cas<sup>579</sup>.

Le Président de la République turc n'a pas de compétence générale concernant la nomination. Pourtant, il doit signer non seulement les décrets délibérés en Conseil des Ministres mais aussi les « décrets communs » qui sont des décrets signés par le chef de l'État, le Premier Ministre et le ministre concerné. Donc, le Président de la République turc exerce une influence plus étendue que son homologue français vu que ses pouvoirs ne sont pas limités au Conseil des Ministres. En outre, différemment du chef de l'État français, le Président de la République turc exerce des pouvoirs de nomination dispensés de contreseing.

La Constitution n'ayant pas claire sur les pouvoirs dispensés de contreseing, le Président de la République exerce certains pouvoirs sans contreseing contrairement à la Constitution. Le Président nomme les recteurs des universités, les membres du Conseil de l'Enseignement Supérieur sans le soumettre au contreseing. La pratique est établie depuis Kenan Evren. La loi relative au Conseil de l'Enseignement Supérieur prévoit que tous les membres doivent être approuvés par le Président de la République et que si le Président ne les approuve pas et si une nouvelle personne n'est pas élue par l'autorité compétente, le Président peut nommer directement. Donc, le Président est doté plus qu'un pouvoir de veto mais il peut nommer directement tous les membres si les circonstances lui permettent<sup>580</sup>. Concernant les recteurs des universités, le Président nomme un recteur parmi les trois professeurs que le Conseil de l'Enseignement Supérieur choisit en vertu des élections faites au sein des

---

<sup>578</sup> J. CHIRAC, *Mémoires 2: Le temps présidentiel*, NiL, 2011, p. 203.

<sup>579</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation: leçons d'une expérience*, op. cit., p. 197-198.

<sup>580</sup> K. GÖZLER, « Cumhurbaşkanı - YÖK Çatışması », *Ankara Barosu Dergisi*, 2001, n°1, pp.37-59

universités. Le Conseil n'est pas tenu de choisir les trois professeurs qui ont acquis plus de votes. Donc, le Président d'abord par la désignation des membres du Conseil de l'Enseignement Supérieur désigne ce qui peuvent désigner les recteurs des universités et ensuite il choisit parmi cette liste. Il est évident que le Président de la République possède une énorme influence sur l'enseignement supérieur du pays. Il est d'ailleurs très vivement critiqué car en pratique les Présidents ne respectent pas assez souvent les résultats des votes des universitaires et nomme les candidats qui n'ont pas acquis plus des votes. Cette pratique est sans doute intolérable par rapport à la liberté académique.

En ce qui concerne la nomination des ministres et les emplois supérieurs de l'État, avant 2014, le Président a plutôt réservé un droit de veto au lieu d'imposer un choix au gouvernement ou au Premier Ministre. La pratique divergente dans cette période, c'est celle de Turgut Özal. En nommant Yıldırım Akbulut en tant que le Premier Ministre, il lui a aussi imposé le gouvernement. Mais après la défaite de son parti ANAP dans les élections suivantes, c'était Süleyman Demirel qui a imposé le gouvernement à Turgut Özal. Özal ne pouvait plus exercer les pouvoirs qu'il exerçait quand son ancien parti était au gouvernement et il a resté obligé de se retirer à la position d'un Président de la République du régime parlementaire.

A part cette divergence, l'une des premières pratiques de veto ministériel a été faite par Kenan Evren : en raison de ses certaines expressions qui ont été considérées dangereuse pour la laïcité, Evren a demandé de remplacer le ministre d'éducation nationale et le Premier Ministre Turgut Özal a accepté cette demande<sup>581</sup>. Ahmet Necdet Sezer a largement exercé ce « veto » aussi. Pour la formation du premier gouvernement de AKP, Sezer a fait des changements sur la liste en nommant Erkan Mumcu au ministère de l'éducation nationale au lieu de celui de tourisme, et le Premier Ministre adjoint Vecdi Gönül au ministère de la Défense<sup>582</sup>. Ahmet Necdet Sezer a refusé sa signature aux certaines nominations des emplois supérieurs aussi à partir des premiers mois de son mandat. La première crise concernait le transfert de l'ancien secrétaire adjoint de MİT (Service de renseignement turc) à l'Ambassade de la Turquie à Washington<sup>583</sup>. Il était son ami du lycée et il a été spéculé que Sezer

---

<sup>581</sup> B. TANÖR, « Siyasi Tarih 1980-1995 », *op. cit.*, spéc, p. 59.

<sup>582</sup> *Vatan*, « Sezer istedi liste değişti », 19 novembre 2002, accessible sur : <http://www.gazetevatan.com/sezer-istedi-liste-degisti-631-gundem/>

<sup>583</sup> *Hürriyet*, « Arkadaşını harcatmadı », 2 décembre 2000, accessible sur : <http://www.hurriyet.com.tr/arkadasini-harcatmadi-39203077>

souhaitait qu'il reste à MIT. A cause de son refus, Alpay a dû demander sa retraite<sup>584</sup>. La pratique a été tellement banalisée pendant son mandat que le gouvernement Erdoğan a contourné son refus en nommant des suppléants à ces fonctions. Le Président Sezer critiquait publiquement cette pratique aussi<sup>585</sup>.

Depuis 2014, avec l'élection de Recep Tayyip Erdoğan à la Présidence, les équilibres ont changé. Le Président Erdoğan est devenu une véritable autorité sur les ministres et les nominations. Le retard de la nomination du gouvernement Davutoğlu après les élections du 1 novembre a été interprété comme un affrontement entre le Président et le Premier Ministre sur la liste des ministres<sup>586</sup>. La nomination du gendre de Recep Tayyip Erdoğan au ministère de l'énergie et des ressources naturelles montre le degré de l'influence du Président. Un tel retard n'existait pas par exemple lors de la formation du gouvernement après que Binali Yıldırım a été nommé comme le Premier Ministre le 22 mai 2016. Le gouvernement a été annoncé le 24 mai 2016<sup>587</sup>, seulement deux jours après la nomination du Premier Ministre.

## **B. Le refus de signer les ordonnances**

Pour montrer la prééminence présidentielle dans un système juridique, on prend en général l'habitude de donner les exemples du temps de coïncidence des majorités car c'est le cas où l'influence du Président atteint son apogée. Pourtant, l'autre limite de cette prééminence se trouve dans l'autre côté de cette échelle. Le refus présidentiel de signer les ordonnances est un très exemple pour démontrer à quel point cette prééminence est encrée dans les institutions.

Pendant la première cohabitation de la Cinquième République, il y a eu trois refus présidentiel concernant la signature des ordonnances : l'ordonnance sur les privatisations, l'ordonnance relative à la délimitation des circonscriptions électorales

---

<sup>584</sup> *Hürriyet*, « 002 emekli oldu », 30 janvier 2001, accessible sur : <http://www.hurriyet.com.tr/002-emekli-oldu-39221244>

<sup>585</sup> *Hürriyet*, « Sürekli vekaleten atama sakıncalı », 3 juin 2005, accessible sur : <http://www.hurriyet.com.tr/sezer-surekli-vekaleten-atama-sakincali-324526>

<sup>586</sup> *Cumhuriyet*, « Kabineye rötâr », 17 novembre 2015, accessible sur : [http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/422419/Kabineye\\_rotar.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/422419/Kabineye_rotar.html)

<sup>587</sup> *Resmi Gazete Mükerrer*, « Bakanlar Kurulunun Yeniden Kurulması İçin, İzmir Milletvekili ve Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı Sayın Binali YILDIRIM'ın Görevlendirilmesine Dair Tezkere », 22 mai 2016; *T.C. Resmi Gazete*, « İzmir Milletvekili ve Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı Binali YILDIRIM Başkanlığında Kurulan Bakanlar Kurulunun Atanmasına Dair Tezkere », 24 mai 2016, Mükerrer.

et finalement l'ordonnance sur l'aménagement du temps de travail. Tous ces refus ont eu lieu pendant la première année de la cohabitation (1986) avec quelques mois d'écart : juillet, septembre, décembre.

Mitterrand avait annoncé dès le mois de mars qu'il ne signerait pas toutes les ordonnances en soutenant qu'« il ne signerait que les ordonnances qui représenteraient un progrès par rapport aux acquis<sup>588</sup> ». Donc, en juillet son refus n'était pas une surprise. Mais sa portée a été minimale même si l'affaire a été très médiatisée. En choisissant de passer par le Parlement, le Premier Ministre avait gagné cette bataille vu que la loi est entrée en vigueur le 7 août 1986<sup>589</sup>. Ce qui est plus intéressant dans cette affaire, le Président Mitterrand qui avait affirmait que c'était une affaire de conscience pour lui<sup>590</sup>, a promulgué la loi quand il a été adopté par le Parlement. Cela provoque la question de l'efficacité de ce refus<sup>591</sup>. Pour le deuxième refus de signature des ordonnances, la confrontation a été évitée parce que le gouvernement a présenté un projet de loi dans une semaine<sup>592</sup>. Le troisième refus a été plus efficace pour le Président car après le refus de signature, les parlementaires ont vite réagi pour intégrer l'ordonnance dans un autre texte de loi avant la fin de la session parlementaire<sup>593</sup>. Cependant le Conseil Constitutionnel a censuré cette partie de la loi en soutenant qu'elle dépasse les limites à l'exercice du droit d'amendement<sup>594</sup>. Enfin, le retard de l'adoption du texte a été considérable<sup>595</sup>.

En Turquie, le débat sur le refus présidentiel de signer les ordonnances a été médiatisé en raison du refus de Ahmet Necdet Sezer au cours la première année de son mandat. Il a refusé de signer une ordonnance relative au statut des fonctionnaires deux fois. Différemment de la France, comme le Président ne préside pas le Conseil des Ministres, les ordonnances lui sont envoyées pour sa signature. Donc, Président Sezer a refusé de signer même si le gouvernement l'a envoyée deux fois. Chacun des refus était motivé . Ceci n'est pas choquant vu que Sezer était le Président de la Cour Constitutionnelle avant d'être élu à la Présidence. La motivation de son premier refus

---

<sup>588</sup> *Le Monde*, 27 mars 1986

<sup>589</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation...*, *op. cit.*, p. 170

<sup>590</sup> V. PAPASPRYOU, *La signature du Président de la République*, *op. cit.*, p. 370

<sup>591</sup> J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la Ve République*, *op. cit.*, p. 323

<sup>592</sup> *Le Monde*, « M. Toubon : pas de controverse », 4 octobre 1986

<sup>593</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation...*, *op. cit.*, p. 170

<sup>594</sup> Cons. Const. déc. n° 86-225 DC loi portant diverses mesures d'ordre social, cons. 11

<sup>595</sup> M.-A. COHENDET, *Ibid*, p. 171

consistait tout simplement de l'inconstitutionnalité de l'ordonnance en raison des dispositions sur les matières disciplinaires car la Cour Constitutionnelle avait décidé après un revirement de jurisprudence que ceci relève de la légalité des crimes et des peines et ne peut pas faire objet d'une ordonnance<sup>596</sup>. Mais quand il a refusé sa signature pour la deuxième fois, la motivation expliquait d'abord que le Président est habilité à refuser de signer les ordonnances quand il existe une inconstitutionnalité et ensuite, elle présentait les arguments du Président concernant l'inconstitutionnalité de l'ordonnance<sup>597</sup>. Ce deuxième texte évoque aussi les précédents refus présidentiel de signer les ordonnances qui n'avaient pas été connus par le public : 11 par Kenan Evren, 7 par Turgut Özal et 9 par Süleyman Demirel. Cependant, ces refus ont été réglés par le désistement du gouvernement ou du Président. Mais, Sezer n'a pas changé d'avis et a renvoyé l'ordonnance pour une deuxième fois. Cet échange entre le gouvernement et le Président a terminé définitivement par la censure de la loi d'habilitation par la Cour Constitutionnelle<sup>598</sup>. Les arguments d'inconstitutionnalité de Sezer n'ont jamais pu trouver la chance d'être examiné par la Cour Constitutionnelle. Sans doute, la position du Président Sezer est plus défendable que celle de Mitterrand et semble d'être considéré plus conforme à la Constitution. Mais comme nous avons évoqué dans notre premier titre, le sens du contresignature empêcherait que le Président possède la discrétion totale et se substitue à la Cour Constitutionnelle pour désigner souverainement l'inconstitutionnalité d'une ordonnance et le fait que la Cour Constitutionnelle a procédé à un revirement de jurisprudence démontre que l'affaire mérite l'interprétation par le juge constitutionnel.

Les deux cas du refus présidentiel nous permettront d'arriver à quelques conclusions sur la prééminence du Président au sein de l'exécutif. D'abord, il faut distinguer les cas des deux Présidents : Mitterrand est un homme politique et il a été élu à la Présidence directement par le peuple tandis que Ahmet Necdet Sezer est en fait un juriste qui n'a aucune carrière en politique et il a été élu par le Parlement. Par son engagement politique Mitterrand cohabite avec le gouvernement mais Sezer en

---

<sup>596</sup> T. C. *Cumhurbaşkanlığı*, « Memurlarla ilgili Kanun Hükmünde Kararname hk. », 8 août 2000, accessible sur : <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/4275/memurlarla-ilgili-kanun-hukmunde-kararname-hk.html>

<sup>597</sup> T. C. *Cumhurbaşkanlığı*, « 605 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Taslağı hk. » 21 août 2000, accessible sur : <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/4286/605-sayili-kanun-hukmunde-kararname-taslagi-hk.html>

<sup>598</sup> AYM, E. 2000/45, K. 2000/27, K. T. 05.10.2000

manque d'un engagement politique n'est pas en réalité dans une situation de cohabitation en 2000 quelques mois après son élection, et surtout pas avec le gouvernement qui l'avait proposé pour la Présidence. Donc, les deux Présidents se trouvaient dans des situations assez différentes. Deuxièmement, les arguments avancés par les deux Présidents se ressemblent au premier regard. Mais en fait, Mitterrand même s'il avait évoqué l'inconstitutionnalité de ces ordonnances avait évoqué avant cette crise qu'il ne signerait pas des ordonnances qui ne représentent pas des progrès par rapport aux acquis sociaux. Ceci n'est pas un argument d'inconstitutionnalité. La sauvegarde des intérêts nationaux<sup>599</sup> non plus. Il faisait sans doute référence à sa conception de la fonction présidentielle mais l'argument d'inconstitutionnalité n'était pas celui qui dominait le débat<sup>600</sup>. Pourtant, Sezer qui n'apparaît même pas devant les médias pour faire une déclaration, se limitait à une simple déclaration de presse par le biais de son porte-parole en énumérant ses arguments d'inconstitutionnalité en faisant référence aux décisions de la Cour Constitutionnelle dont il était l'un des créateurs. D'ailleurs, comme on lui reproche qu'il existe deux décisions de la Cour Constitutionnelle sur le sujet qui sont contradictoire, il répond dans sa motivation en écrivant que ceci ne constitue pas une contradiction ou une diversité de la jurisprudence mais un revirement de jurisprudence vu que ceci est effectué par la même juridiction. Donc, le débat se concentre largement sur l'interprétation de l'inconstitutionnalité de l'ordonnance. Mais, Sezer aussi pour justifier son refus fait référence à l'article 104 de la Constitution et son devoir de veiller au respect de la Constitution. Finalement, la doctrine y joue une partie aussi. Comme en France, en Turquie aussi la doctrine était divisée sur la constitutionnalité du refus<sup>601</sup>. Par leurs divisions, ils ont contribué à la prééminence présidentielle au sein de l'exécutif.

Sans doute, il est difficile de parler de la prééminence du Président Sezer quand on le compare avec le Président de la République français. Mais la pratique du refus du contreseing a été établie et sa fusion avec un Président légitime résultera très

---

<sup>599</sup> *Le Monde*, « Je dois être le garant de l'indépendance nationale déclare le Président de la République », 16 juillet 1986

<sup>600</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation...*, *op. cit.*, p. 171-172

<sup>601</sup> Pour un exposé de ces positions et de la controverse voir. M. TROPER, « Signature des ordonnances : la fonction d'une controverse », *op. cit.* ; M. SEVİNÇ, « Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı », *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2002, Vol. 57, n° 2, pp. 110-137, spéc, pp.129-132

probablement à la confirmation de la prééminence présidentielle si la Turquie expérimente la cohabitation.

## **II. La prééminence présidentielle dans la direction de l'action gouvernementale**

La prééminence du Président de la République au sein de l'exécutif dépend de sa capacité d'orienter l'action gouvernementale. Les Constitutions donnant cette compétence au Premier Ministre, le Président de la République utilise tous les moyens qu'ils possèdent pour contrôler l'action du gouvernement surtout dans les périodes de gouvernement de majorité. Pour atteindre à son but, l'organe crucial est le Conseil des Ministres. Par son emprise sur le Conseil des Ministres et par l'aide de son propre cabinet à l'Élysée (A), il continue à contrôler l'action du gouvernement. Pourtant, comme en période de cohabitation son emprise est limitée, il fait recours à la notion du domaine réservé (B) pour lui créer un domaine contrôlable par lui-même et restant à l'écart de la maîtrise du Premier Ministre.

### **A. L'emprise sur le Conseil des Ministres et le « gouvernement parallèle »**

En France, le Président de la République préside le Conseil des Ministres mais en Turquie, c'est l'exception<sup>602</sup>. Donc, leurs marges d'action sont différentes.

Son emprise commence par le lieu : l'Élysée. Tout le gouvernement vient à la résidence présidentielle pour la réunion où l'action du gouvernement sera gérée. Les communiqués de presse sont aussi révélateurs. Contrairement à la Quatrième République, ce n'est plus « Conseil des Ministres réuni sous la présidence du Président » mais c'est le Président qui réunit le Conseil<sup>603</sup>. Le Président de la République français en présidant le Conseil des Ministres domine largement le débat. L'évolution de la fonction présidentielle dénuée la collégialité de son sens<sup>604</sup>. En effet, pendant la coïncidence des majorités, certains témoignages des ministres évoquent une absence totale du débat ce qui est totalement contraire à la collégialité inhérente à

---

<sup>602</sup> Voir notre premier titre p. 40 et s.

<sup>603</sup> P. AVRIL, *Le régime politique de la Ve République*, LGDJ, coll « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 4<sup>e</sup> édition, 1979.

<sup>604</sup> C. GOAUD, « Le Conseil des Ministres sous la Ve République », *Revue du droit public*, Mars-Avril 1988, pp. 423-498, spéc. p. 439

cet organe. Il est rare que le Président décide de faire un tour de table pour entendre les ministres<sup>605</sup> même si De Gaulle exprime que ceci est la pratique qu'il applique<sup>606</sup>. Pourtant, un ministre confiait à un journaliste à la sortie de son premier Conseil des Ministres présidé par De Gaulle, étonné : « Personne ne dit rien »<sup>607</sup>. De toute façon, De Gaulle accepte que c'est lui qui forme la conclusion<sup>608</sup>. La collégialité est tellement absente que l'on va jusqu'au changement des formulations officielles : « Le Président décide, le Conseil des Ministres entendu »<sup>609</sup>. Mais en temps de cohabitation, l'équilibre prévu par la Constitution s'impose car juridiquement c'est le Premier Ministre qui détient l'essentiel du pouvoir concernant l'action gouvernementale. La présidence du Conseil par le Président de la République retrouve son caractère formel et son pouvoir est limité à la critique de l'action prise par le gouvernement<sup>610</sup>.

La présidence du Conseil des Ministres donne au Président la faculté d'avoir la parole sur l'ordre du jour du Conseil aussi. L'ordre du jour du Conseil est fixé à partir des travaux du secrétaire général du gouvernement et secrétaire général de l'Élysée et il est finalement décidé par le Président<sup>611</sup>. Ayant les compétences principales dans la Constitution, le Premier Ministre est sans doute un acteur important mais le pouvoir de l'Élysée augmente au fur et à mesure que la date de la réunion rapproche<sup>612</sup>. Le pouvoir ultime du Président est tellement affirmé que pendant la troisième cohabitation, Jacques Chirac a refusé d'inscrire le projet de loi sur la Corse et a décalé son délibération pour une semaine en ouvrant la voie pour une pratique inconstitutionnelle qui peut bloquer l'initiative législative du gouvernement en période de cohabitation<sup>613</sup>.

A cet égard, il est aussi important d'évoquer la présidence de François Hollande : son « présidence normale » par rapport à « l'hyperprésidence » de Nicolas

---

<sup>605</sup> S. RIALS, *La Présidence de la République*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1981, 1<sup>e</sup> édition, p. 114

<sup>606</sup> C. DE GAULLE, *Mémoires de guerre Tome III*, Plon, 1958, p. 126

<sup>607</sup> *Le Monde*, « Le gouvernement constitué par M. Chaban-Delmas comporte de nombreux et importants changements MM. Maurice Schumann aux affaires étrangères, Giscard d'Estaing à l'économie et aux finances Debré à la défense nationale et Guichard à l'éducation nationale », 24 juin 1969

<sup>608</sup> C. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, *op. cit.*, p. 620

<sup>609</sup> M.-A. COHENDET, « La collégialité gouvernementale », *op. cit.*, p. 79.

<sup>610</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation...*, *op. cit.*, p. 165

<sup>611</sup> S. RIALS, *La Présidence de la République*, *op. cit.*, p. 114

<sup>612</sup> J. MASSOT, *La Présidence de la République*, *op. cit.*, p. 180

<sup>613</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, *op. cit.*, p. 100

Sarkozy. Le quinquennat de Sarkozy était marqué par son omniprésence. Il déterminait la politique gouvernementale et il la pratiquait. Pour en donner un exemple, il annonçait lui-même les projets en présence des ministres<sup>614</sup>. Pendant sa campagne électorale, François Hollande déclarait que les Français vont avoir un gouvernement<sup>615</sup>. D'ailleurs en pratique, le pluralisme au sein du gouvernement se montrait par la critique de la ligne présidentielle<sup>616</sup>. Pourtant, au fur et à mesure des années, les « dissidents » sont partis : Cécile Duflot, Benoît Hamon, Arnaud Montebourg et finalement Christiane Taubira. Le discours a changé au cours de son mandat. A la fin de sa première année, il disait qu'« être le Président, c'est décider. » et que les ministres sont liés par un pacte qui va de soi : faire réussir la politique que j'ai décidée pour le pays<sup>617</sup>. Finalement, quand le gouvernement a décidé de déclencher l'article 49 alinéa 3 pour l'adoption de la loi de travail, c'était François Hollande qui décidait à son utilisation<sup>618</sup>.

En Turquie, une emprise de même ampleur sur le Conseil est en fait empêchée par la Constitution qui donne la présidence au Premier Ministre en principe. Mais le Président peut convoquer le Conseil quand il estime nécessaire<sup>619</sup>. Les Présidents de la République ont en général évité de faire usage de cette prérogative. Ahmet Necdet Sezer qui a eu des affrontements avec les gouvernements pendant son mandat ne l'a jamais exercée. Les deux Présidents qui ont pleinement exercé cette compétence sont Turgut Özal et Recep Tayyip Erdoğan. Contrairement à Erdoğan, Özal était élu par le Parlement mais il exerçait pleinement son influence sur le gouvernement pendant que son parti ANAP était au pouvoir. Au cours de son mandat, il a présidé sept conseils dont l'un résultait de son débarquement dans un Conseil déjà convoqué par le Premier Ministre. Il faisait recours à cette prérogative pour maintenir son influence sur le gouvernement. Depuis décembre 2014, Erdoğan exerce cette prérogative aussi. Mais cette fois-ci, il l'exerce régulièrement. Une fois par mois, il réunit le Conseil des

---

<sup>614</sup> D. ROUSSEAU, *Le Consulat Sarkozy*, Odile Jacob, 2012, 1<sup>e</sup> édition, pp.42-43

<sup>615</sup> Cité par J. GICQUEL, « Variations sur la présidence normale de François Hollande », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard : l'Etat, le Droit et le Politique*, Dalloz, 2014, pp. 305-317, spéc. p. 312

<sup>616</sup> *Ibid*, p. 313

<sup>617</sup> *Ibid*.

<sup>618</sup> *Le Monde*, « Le jour où François Hollande a imposé la loi de travail », 22 août 2016 (dernière mise à jour : 24 août 2016), accessible sur : [http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2016/08/22/le-jour-ou-hollande-a-impose-la-loi-travail\\_4986154\\_823448.html](http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2016/08/22/le-jour-ou-hollande-a-impose-la-loi-travail_4986154_823448.html)

<sup>619</sup> Pour une explication détaillée voir notre premier titre p. 40 et s.

ministres à Beştepe, son palais présidentiel. La régularisation de cette pratique même si elle n'est pas permanente fait preuve de l'emprise du Président turc sur le Conseil. D'ailleurs, cette pratique non habituelle a causé des mécontentement au sein du gouvernement et les photos du Premier Ministre Davutoğlu « faisant la tête » au début du Conseil des Ministres étaient largement médiatisées<sup>620</sup>. Sans doute, cette résistance face à la prééminence présidentielle était l'une des raisons de sa révocation.

Ainsi, l'organe chargé des mesures nécessaires pendant l'état d'urgence est « le Conseil des Ministres présidé par le Président de la République ». La présidence du Président au Conseil étant la règle pour les mesures de l'état d'urgence, son emprise est totale. Force est de constater que la proclamation de l'état d'urgence le 20 juillet 2016 contribue largement à la prééminence présidentielle au sein du Conseil. Même s'il a été proclamé pour trois mois, son prolongement encrera cette pratique plus profondément au Conseil des ministres. Avec un gouvernement qu'Erdoğan a asservi après la révocation de Davutoğlu, son emprise sera encore plus accentuée. Donc, la Constitution empêche une emprise pareille du Président quand on le compare avec la France mais les moyens du Président pendant l'état d'urgence peuvent s'avérer efficace pour la rupture de cet obstacle.

Contrairement à cet écart en raison de la Constitution, une pratique divergente se rapproche le pouvoir du contrôle du Conseil des Ministres par le Président dans les deux pays : les conseillers du Président et le secrétaire général de la Présidence. En France et en Turquie, le Président peut recevoir des informations sur les affaires relevant des ministres par le biais de ses conseillers en France ainsi qu'en Turquie. Ces conseillers assistent au Président de la République pour les tâches dont il s'occupe dans le cadre de la fonction présidentielle. Vu que le cadre de la fonction présidentielle s'élargit vers la direction de l'action gouvernementale, ces conseillers aide le Président dans plusieurs domaines différents. Donc, cette structure qui n'a pas de fondement juridique en France permet au Président de former un « gouvernement parallèle » ou un « super-exécutif »<sup>621</sup>. La liste sur le site de l'Élysée comprend des

---

<sup>620</sup> *Karşı Gazete*, « Davutoğlu'nun o fotoğrafının sırrı ortaya çıktı », 24 février 2015, accessible sur : <http://www.karsigazete.com/politika/davutoglundun-o-fotografinin-sirri-ortaya-cikti-h29673.html>

<sup>621</sup> P. VIANSSON-PONTE, « Les pouvoirs parallèles », *L'événement*, 10 mars 1966 (cité par S. COHEN, *Les conseillers du Président*, PUF, coll. « Politiques d'aujourd'hui », 1980)

conseillers de multiples domaines qui sont assez semblables à ceux des ministères<sup>622</sup> : santé, affaires européennes, éducation, énergie, justice etc. En Turquie, un secrétariat général de la Présidence de la République dont l'organisation dépend totalement au Président est déjà prévu dans la Constitution pour les affaires internes de la Présidence. La Constitution reconnaît au Président un pouvoir réglementaire autonome dispensé de contreseing par les décrets de la Présidence de la République! L'objet de ces décrets ne peut être que relatif à l'organisation du secrétariat en vertu de l'article 107 de la Constitution. Vu l'absence du pouvoir réglementaire autonome du gouvernement sauf pendant l'état d'urgence, l'exception reconnue au Président en matière est relativement très considérable. Mais la pratique d'embauche des conseillers qui peuvent constituer un gouvernement parallèle est répandue seulement depuis 2014 et le secrétariat présidentiel s'élargit : le nombre des directeurs au sein du secrétariat a été augmenté de quatre à douze<sup>623</sup>. Le nombre des conseillers principaux du Président était 23 en février 2016<sup>624</sup>.

Sans doute, ils leur manquent l'élément essentiel d'un gouvernement : le pouvoir de commander<sup>625</sup>. Mais les conseillers et le secrétariat possèdent un pouvoir qui peut manquer aux ministres surtout à ceux qui n'ont pas une relation personnelle avec le Président : l'influence<sup>626</sup>. Le pouvoir d'influence sur le Président reste crucial pour le pouvoir de commander aussi car le ministre n'exerce pas son pouvoir de commander pleinement en raison de la prééminence présidentielle. En plus, étant nommé directement par le Président, les conseillers lui sont directement liés et ils peuvent paraître plus fiables par rapport aux ministres dont les nominations résultent des soucis concernant les équilibres politiques et des négociations. Grâce à leurs rapports, le Président s'apprête à orienter le travail gouvernemental dans le Conseil des Ministres avec le soutien d'une équipe à sa propre discrétion<sup>627</sup>. Les témoignages du ministre des Affaires Étrangères de la première cohabitation relèvent que pour la préparation du sommet G7 à Tokyo en 1986, ce n'était pas le ministre mais le

---

<sup>622</sup> Elysée.fr, « Le fonctionnement de la Présidence de la République », accessible sur : <http://www.elysee.fr/la-presidence/le-cabinet-du-president-de-la-republique/>

<sup>623</sup> *Hürriyet*, « Cumhurbaşkanlığı Sarayı'nda gölge kabine », 10 décembre 2014, accessible sur : <http://www.hurriyet.com.tr/cumhurbaskanligi-sarayinda-golge-kabine-27744744>

<sup>624</sup> *Hürriyet*, « Cumhurbaşkanı Erdoğan'a 5 ayda 23 danışman », 13 février 2016, accessible sur : <http://www.hurriyet.com.tr/cumhurbaskani-erdogana-5-ayda-23-basdanisman-40054302>

<sup>625</sup> S. COHEN, *Les conseillers du Président*, op.cit., p. 80-81.

<sup>626</sup> S. COHEN, *Ibid*, pp. 9-16.

<sup>627</sup> C. GOUAUD, « Le Conseil des Ministres sous la Ve République », *op. cit.*, p. 449.

conseiller du Président qui en était chargé et le ministre restait totalement ignorant sur le texte qui sera publié à la fin du sommet au début du sommet<sup>628</sup>. Pour la pratique française, le secrétaire général de l'Élysée est surtout important en raison de son lien personnel avec le Président. La matière de nomination en constitue un exemple excellent en raison du « pouvoir » confié au secrétaire par le Président pour qu'une décision soit préparée, notamment en matière d'instruction pour éliminer les candidats inconvenables<sup>629</sup>.

## **B. Le domaine réservé du Président de la République**

La théorie de domaine réservé trouve ses racines dans son emploi un discours de Chaban-Delmas en 1959 lors du congrès de l'UNR afin d'empêcher une motion pour l'Algérie Française<sup>630</sup>. Ce prétendu secteur présidentiel comprenait les affaires étrangères et la Défense. L'article 5 de la Constitution constituait la base de cette théorie. Pourtant comme on a expliqué dans notre premier titre, cette interprétation n'est pas conforme à la Constitution vu la règle du contreseing<sup>631</sup>. D'ailleurs, son auteur Jacques Chaban-Delmas a accepté que sa thèse n'ait pas de fondement constitutionnel<sup>632</sup>. Pour la période avant la cohabitation, les Présidents réfutaient cette théorie aussi. Non pas parce qu'il ne croit pas à leur dominance dans ces domaines mais parce qu'il croit que leur dominance ne peut pas être limitée à ces domaines. Général De Gaulle refusait d'y inscrire : « Si, dans le champ des affaires, il n'y a pas pour moi de domaine qui soit ou négligé, ou réservé, je ne manque évidemment pas de me concentrer sur les questions qui revêtent la plus grande importance générale<sup>633</sup> ». En raison du changement de sens du contreseing en pratique, hors la

---

<sup>628</sup> J.-B. RAIMOND, *Le Quai d'Orsay à l'épreuve de la cohabitation*, Flammarion, 1989, pp. 47-49.

<sup>629</sup> Entretien avec M. Frédéric SALAT-BAROUX (le secrétaire général de l'Élysée entre 2005 et 2007), in L. SPONCHIADO, *La compétence de nomination du Président de la Cinquième République*, *op. cit.*, pp. 591-602.

<sup>630</sup> J. MASSOT, *Le chef de l'Etat et le chef du gouvernement*, *op. cit.*, p.119.

<sup>631</sup> Voir p. 55 et s.

<sup>632</sup> G. CONAC, « Article 5 », in F. LUCHAIRE, G. GONAC, X. PRETOT (dir.), *La Constitution de la République Française*, *op. cit.*, p. 245.

<sup>633</sup> C. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, *op. cit.*, p. 621.

cohabitation, la pratique établie apportait dans tous les domaines de l'action gouvernementale un pouvoir au Président de la République<sup>634</sup>.

Mais en période de cohabitation, cette théorie est devenu une sauvegarde pour les Présidents de la République. Pendant la première cohabitation, au début on ne pouvait pas parler d'un domaine réservé car, Chirac et Mitterrand poursuivaient le travail dans le domaine des relations internationales avec une dyarchie harmonieuse comme le sommet G7 de Tokyo le témoigne par la participation de Chirac et de Mitterrand en même temps<sup>635</sup>. Mais Mitterrand n'a jamais cessé de confirmer sa prééminence dans ces domaines au cours de la cohabitation. Ses paroles à Edgar Faure dans un interview en 1987 en est la preuve : « La diplomatie est d'abord et avant tout de mon ressort avec la défense ... »<sup>636</sup>. De toute façon, à la fin, l'apparence était un consensus même si chacun des partis estimait que l'autre s'est rallié à ses idées<sup>637</sup>. Au début de la deuxième cohabitation aussi, la décision du Président de la République, afin de suspendre les essais nucléaires confirmait son contrôle sur la matière et Édouard Balladur le confirmait dans ses mémoires en expliquant que le chef d'état-major des armées a rejeté l'idée que ces essais peuvent être repris sans l'accord du Président. D'ailleurs, c'était le décret du 14 janvier 1964 (remplacé par celui de 12 juin 1996) qui lui attribuait le pouvoir de déclenchement des armes nucléaires<sup>638</sup>. Donc, sa prééminence en matière nucléaire est difficilement contestable. L'absence de la réaction de Jacques Chirac en face de la déclaration commune de Mitterrand-Kohl du 28 février 1986 confirme cette approche<sup>639</sup>. Sans doute, on pourrait rappeler ici que Chirac avait à cette date des aspirations présidentielles et donc, il ne voulait pas priver le Président de cette arme de dissuasion nucléaire<sup>640</sup>. Jacques Chirac, le Président de la troisième cohabitation confirme aussi le « domaine réservé » du Président dans ces deux domaines dans ses mémoires et affirme que Lionel Jospin l'a accepté aussi lors de leur premier échange<sup>641</sup>.

---

<sup>634</sup> F. DE BAECQUE, *Qui gouverne la France?*, op. cit., p. 96.

<sup>635</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation...*, op. cit., pp.224-225.

<sup>636</sup> Cité par G. CONAC, « Article 5 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC, G. MANGIN (dir.), *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, op.cit., p. 49.

<sup>637</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation*, op. cit., p. 227.

<sup>638</sup> M.-A. COHENDET, *Le Président de la République*, op. cit., p. 109

<sup>639</sup> S. COHEN, « Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle », *Pouvoirs*, n° 38, 1986, pp. 13-19, spéc. p. 16.

<sup>640</sup> B. CHANTEBOUT, « La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel », *Pouvoirs*, n° 38, 1986 pp. 21-32, spéc. p. 28.

<sup>641</sup> J. CHIRAC, *Mémoires 2: Le temps présidentiel*, op. cit., p. 202.

Une théorie pareille est absente dans le système politique turc en ce moment. Ceci est sans doute lié à la Constitution aussi car il n'y a pas d'équivalent du deuxième alinéa de l'article 5 dans la Constitution de 1982. En plus, comme on a évoqué dans le premier titre, la valeur symbolique et honorifique du titre « commandement supérieur » attribué au Président est beaucoup plus claire que la formulation de la Constitution de 1958. Cependant, l'émergence d'une prééminence présidentielle est visible dans le domaine des relations extérieures et de la défense nationale. Le Premier Ministre sortant, Ahmet Davutoğlu occupait la poste du ministre des Affaires Étrangères avant de devenir le Premier Ministre. Pendant qu'il était le chef du gouvernement, il était au premier plan dans les négociations de l'accord entre l'UE et la Turquie sur la crise des réfugiés. Il est spéculé que l'une des raisons de son conflit avec Erdoğan résulte de la popularité qu'il a acquise pendant la négociation<sup>642</sup>. Pour la première fois dans, c'était le Président et non le Premier Ministre qui a participé au sommet de G20 en 2015. Donc, les équilibres traditionnels sont en train de changer. Ainsi, la tentative de coup d'État du 15 juillet 2015 a été marquée par l'appel d'Erdoğan aux citoyens de « sortir dans les rues ». Il a déclaré lors de son intervention depuis FaceTime qu'il appelait le peuple à résister en tant que le « commandant supérieur ». Depuis la répression du coup Erdoğan essaie de renforcer ses prérogatives sur l'armée et il veut lancer des révisions constitutionnelles qui vont rendre le chef d'état-major des armées directement responsable devant le Président de la République<sup>643</sup>. Jusqu'aujourd'hui ces réformes n'ont pas été adoptées. Pourtant, beaucoup de mesures ont été prises par le biais des ordonnances d'état d'urgence y compris la transformation des académies militaires aux universités, l'augmentation de l'autorité civile sur l'autorité militaire. Elles étaient toutes prises par le Conseil des Ministres réuni sous la présidence du Président de la République<sup>644</sup>. Donc, la tradition du régime parlementaire de la Turquie établie sous la Constitution de 1982 en même temps que la Constitution elle-même continu à constituer un

---

<sup>642</sup> « Selam olsun ! », 1 mai 2016, entrée dans le blog « Pelikan Dosyası », <https://pelikandosyasi.wordpress.com>. Quatre jours avant la démission d'Ahmet Davutoğlu, un petit article concernant les tensions entre Davutoğlu et Erdoğan a été publié sur ce blog cité créant un choc sur les réseaux sociaux. Il est spéculé que l'article est écrit par les journalistes proches à Erdoğan.

<sup>643</sup> *Le Monde*, « En Turquie, Erdoğan veut prendre la main sur l'armée », 1 août 2016, accessible sur : [http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2016/08/01/erdogan-veut-prendre-la-main-sur-l-armee\\_4976849\\_3218.html](http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2016/08/01/erdogan-veut-prendre-la-main-sur-l-armee_4976849_3218.html)

<sup>644</sup> Pour explication des pouvoirs du Président en état d'urgence voir p. 94 et s.

obstacle pour un domaine réservé du Président. Mais la véritable justification de cette affirmation ne peut pas être faite avant une cohabitation.

## **CHAPITRE II : La culpabilisation du parlementarisme**

« Dans un régime de partis multiples, où les majorités sont des majorités de coalition, l'Assemblée nationale est *par nature* un foyer de division et d'instabilité<sup>645</sup> » écrit Georges Pompidou à propos d'une assemblée nationale composée de plusieurs partis. La méfiance envers le Parlement et le parlementarisme est encrée dans les institutions de la Cinquième République. La Constitution de 1982 n'est pas très différente de la Constitution de 1958 sur ce point. Toutes les deux étant le fruit d'une constituante ayant une forte réaction contre une constitution précédente accusée d'être la source d'instabilité en raison de la prééminence qu'elle donne au Parlement. La solution est commune : le renforcement de l'exécutif. Mais le degré est différent. La Constitution de 1958 prévoit sans doute un exécutif plus fort dans ses relations avec le Parlement que la Constitution turque avec une définition du domaine de la loi et un pouvoir réglementaire autonome, les attributions de l'exécutif en matière de l'orientation du travail parlementaire et une arme ayant force destructive pour le débat parlementaire : l'article 49 alinéa 3. Toutes ces modalités sont absentes dans la Constitution de 1982. Ainsi, la grande différence réside dans l'absence d'un droit de dissolution totalement discrétionnaire pour le Président de la République turc. Mais, le Président turc est aussi en possession d'un pouvoir pareil comme on a étudié<sup>646</sup> pour discipliner le Parlement et établir une stabilité gouvernementale. En plus, la fonction du contrôle du Parlement sur l'exécutif est affaiblie non seulement par la Constitution mais aussi en raison de plusieurs éléments, le mode de scrutin en étant un. Enfin, le Parlement est affaibli (Section I) en raison de plusieurs éléments au sein du système des variables déterminantes. Le gouvernement asservi, cet affaiblissement renforce de plus en plus le présidentielisme du système car le principal facteur d'équilibre de l'exécutif, la collégialité du gouvernement, est mis à l'écart.

---

<sup>645</sup> G. POMPIDOU, *Le nœud gordien*, op. cit., p. 65-66.

<sup>646</sup> Voir p. 72

Mais cela ne s'arrête pas à ce point là. Le Parlement déjà affaibli continue à être une cible pour l'exécutif au fur et à mesure que la Constitution s'applique. Erdoğan continue à condamner les coalitions et l'Assemblée. Le « régime d'assemblée » continue à faire peur aux Présidents français et on continue à pratiquer et interpréter la Constitution sous cette lumière. Le Parlement est condamné et il est coupable (Section II) aux yeux des dirigeants du pays tandis que les Présidents deviennent des héros de la stabilité.

## **SECTION I : Le Parlement affaibli**

Le Président de la République est une seule personne. Il ne représente aucune division. Il est le symbole de l'unité. Mais le Parlement est le contraire et il est censé de l'être car il est l'endroit où le peuple fait entendre sa voix par le biais des ses représentants. Il y en existe plusieurs parce qu'en démocratie c'est le peuple qui est le souverain et le peuple n'est pas homogène. Un Parlement qui réclame d'être le représentant du peuple ne doit pas l'être non plus.

En face de la voix forte et unique du Président, la division du Parlement peut être considérée comme une faiblesse en premier temps. Mais au contraire, c'est son hétérogénéité qui le rend plus fort face au Président car c'est grâce à cela qu'il fait entendre sa voix contre lui. Son affaiblissement se traduit donc par les obstacles mis contre ce pluralisme. Ces obstacles peuvent être introduits d'abord par les élections législatives (I) et ensuite par la restriction des moyens de l'opposition (II).

### **I. Les élections législatives**

Chaque changement concernant le processus des élections législatives a sans doute une répercussion sur le résultat des élections et la configuration du Parlement. La première étape pour former une Assemblée, c'est bien entendu de désigner des candidats parmi lesquels le peuple peut élire ses représentants. En tant qu'un leader, le Président de la République même s'il est « au dessus des partis », il peut avoir une influence majeure sur la désignation des candidats (I). Une fois que les candidats sont désignés et le peuple va aux urnes, les votes doivent être transformés aux sièges au sein du Parlement. En jouant avec la méthode du calcul pour le faire, la répartition des

sièges peut radicalement changer au profit d'un pluralisme ou au profit de la stabilité. L'équilibre final constitue une donnée importante pour le fonctionnement du Parlement face au Président. C'est par le mode du scrutin (II) que l'on arrive à faire ce calcul et il occupe une place prépondérante pour déterminer les résultats des élections.

### **A. La désignation des candidats**

C'est une arme de menace pour le Président de la République. Pour une candidature aux élections suivantes, le parlementaire peut se trouver face à un dilemme qui le conduit à voter pour la loi que le Président souhaite.

En France, le phénomène trouve ses fondements dans le changement de la fonction présidentielle. Il n'est pas un chef au dessus des partis politiques mais il s'engage pour un programme politique soutenu par un parti politique et il s'engage aussi pour son parti politique aux élections législatives. Quand De Gaulle appelle les électeurs à voter pour les candidats gaullistes, il s'engage pour un parti politique, il devient le chef de la majorité parlementaire par le biais de cet engagement<sup>647</sup>. En plus avec le quinquennat, le soutien du Président a gagné plus d'importance. Une fois qu'il était élu, Nicolas Sarkozy s'était engagé personnellement pour la campagne des élections législatives de 2007 pour qu'une majorité parlementaire soit gagnée par l'UMP<sup>648</sup>. Donc, les parlementaires devaient leurs élections à l'engagement du Président dès le début.

Mais cette obligation prend aussi une forme de menace pour les prochaines élections une fois que le parlementaire est élu. Le Président qui est le chef de la majorité devient aussi le chef *de facto* de son parti. Comme Julie Benetti le démontre, si un leader du parti politique s'impose naturellement, c'est lui le candidat. Sinon, c'est par les primaires qu'un candidat se désigne<sup>649</sup>. Dans tous les cas, le lien entre le parti et le Président impose le Président au parti en tant que son leader politique même si après l'élection il n'est plus le secrétaire général du parti.

A part le leadership naturel du Président au sein du parti, l'autre variable qui augmente sa fonction pour la désignation des candidats est le caractère assez

---

<sup>647</sup> J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la Ve République*, *op. cit.*, p. 94.

<sup>648</sup> D. ROUSSEAU, *Le Consulat Sarkozy*, *op. cit.*, p. 42

<sup>649</sup> J. BENETTI, « Les primaires et notre monarchie républicaine », *op. cit.*, p. 11.

centralisé de ce processus. Bien entendu, chacun des partis politiques possèdent de différentes règles mais l'administration centrale de parti occupe presque toujours une place assez cruciale. La création du comité d'action pour la Cinquième République afin d'agir contre la démarche « Oui mais » de Giscard d'Estaing constitue l'un des exemples de la centralisation du processus de l'investiture. Ce comité, sous la présidence de Pompidou, était chargé de la distribution des investitures et cette initiative a pu partiellement empêché Valéry Giscard d'Estaing de « braconner » les voix centristes<sup>650</sup>. Cette centralisation de la procédure d'investiture contribue à une augmentation de l'influence de la loyauté au Président par rapport à un système décentralisé. D'ailleurs, c'est une anomalie vu que le scrutin majoritaire est connu de favoriser le lien entre le député et sa circonscription<sup>651</sup>. Mais par exemple, le statut de « Les Républicains » prévoit dans son article 44 que c'est la commission nationale d'investiture qui établit les candidats aux élections législatives et sénatoriales et le soumet au Conseil National pour approbation. La Commission elle-même est aussi élue par le Conseil National sur la proposition du Bureau National et le Président et le Vice-président délégué, le Secrétaire General, le Secrétaire général adjoint chargé des élections, les présidents des Assemblées, les présidents des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Parlement européen et le Président des Jeunes Républicains sont membres de droit<sup>652</sup>. Donc, c'est un cercle fermé sur l'administration centrale du parti où le Président élu possède les moyens nécessaires pour exercer son influence. Pour le Parti Socialiste, la procédure d'investiture semble d'être plus participative vu que la désignation des candidats commence par une désignation au niveau local et finit par la ratification par le Conseil National<sup>653</sup> (sauf la délégation au Bureau en cas de nécessité) qui dispose 204 membres élus<sup>654</sup>. Cependant, la menace n'est pas absente. Pendant la recherche d'une motion de censure de gauche par les « frondeurs », le premier secrétaire du PS Jean-Christophe Cambadélis menaçait les parlementaires d'exclusion du parti en les privant ainsi

---

<sup>650</sup> P. AVRIL, *La Ve République: Histoire politique et constitutionnelle*, PUF, coll. « Droit politique et théorique », 1994, 2<sup>e</sup> édition, p. 101-102.

<sup>651</sup> G. SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering, op. cit.*, p. 56.

<sup>652</sup> Article 40 du Statuts Les Républicains

<sup>653</sup> Article 5.1.3, 5.2.2, 5.2.3 du Statut du Parti Socialiste

<sup>654</sup> Article 2.6.1.3 du Statut du Parti Socialiste

d'une investiture pour les élections de 2017<sup>655</sup>. Vu qu'une motion de censure a été empêchée, la menace n'était pas totalement privée d'effectivité.

En Turquie, la désignation des candidats aux législatives relève d'un monopole du leader du parti. La seule exception pour les élections législatives de 2015 était les primaires chez CHP qui a fait une élection parmi ses membres pour désigner les candidats en 2015, mais seulement pour une partie des candidats. Sans doute, le scrutin proportionnel qui affaiblit le lien entre l'élu et l'électeur contribue à l'ampleur de ce monopole des leaders. Donc, contrairement à la France, la parole des membres, même des membres de haut degré dans le parti ne peut servir à rien. Le Président Erdoğan, lui aussi, s'est engagé directement pour la campagne de son parti AKP. Ainsi, selon les rapports dans le média, il a eu une influence importante dans la désignation des listes<sup>656</sup>. Un conflit entre le Premier Ministre Davutoğlu et le Président Erdoğan a démontré à quel point Erdoğan exerçait une influence. Davutoğlu souhaitait la candidature de Hakan Fidan, secrétaire général de MİT (service de renseignement turc) pour les législatives de juin 2015 et Fidan a démissionné pour pouvoir présenter sa candidature. Cependant, comme Erdoğan ne soutenait pas sa candidature, deux jours après sa démission Fidan a dû retirer de la candidature suite à une conversation avec le Président<sup>657</sup>. Donc, le parlementaire peut se trouver totalement subordonné à la volonté du Président pour qu'il puisse avoir une investiture aux prochaines élections. La procédure plus participative et le scrutin majoritaire consacrent sans doute plus de flexibilité pour le parlementaire en France qu'en Turquie. Mais cela change rarement la nécessité du donner son soutien au Président surtout dans des moments critiques de son mandat. Bien entendu, les équilibres de la politique peuvent donner des résultats différents comme la tension Copé-Sarkozy pendant le mandat de Sarkozy. Mais à la fin de journée le Président dispose d'une arme importante dont la force varie selon les conditions politiques.

---

<sup>655</sup> *Le Monde*, « La loi travail adoptée à l'Assemblée nationale, pas de motion de censure de gauche », 6 juillet 2016, accessible sur : [http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/07/06/les-deputes-de-gauche-opposes-au-gouvernement-ne-parviennent-pas-a-deposer-une-motion-de-censure\\_4964822\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/07/06/les-deputes-de-gauche-opposes-au-gouvernement-ne-parviennent-pas-a-deposer-une-motion-de-censure_4964822_823448.html)

<sup>656</sup> T24, « Erdoğan, Davutoğlu'nun milletvekili listesine YSK'ya giderken yolsa müdahale edebilir », 28 mars 2015, accessible sur : <http://t24.com.tr/haber/erdogan-davutogluglunun-milletvekili-listesine-yskya-giderken-yolda-mudahale-edebilir,291791>.

<sup>657</sup> *Hürriyet*, « Hakan Fidan adaylıktan çekildi », 10 mars 2015, accessible sur : <http://www.hurriyet.com.tr/hakan-fidan-adayliktan-cekildi-28408923>

## B. Le mode de scrutin et le système des partis

Le système électoral choisi pour les élections législatives a des effets non négligeables pour la répartition des sièges au sein de l'Assemblée. Par la formule employée pour transformer les votes à des sièges, le mode de scrutin contribue directement à la configuration du Parlement. C'est l'effet mécanique selon la définition de Duverger<sup>658</sup>. Ensuite, les effets mécaniques observés par l'électeur créent une attitude électorale qui influence le choix de l'électeur aux urnes, ce qui est l'effet psychologique du mode de scrutin<sup>659</sup>. Cette approche du Duverger n'est pas sans doute incontestable surtout d'une approche sociologique<sup>660</sup> par laquelle on peut démontrer d'autres éléments définissant le système des partis. Pourtant, cela ne réfute pas le fait que le système électoral a un effet sur l'attitude électorale et la dispersion des sièges dans une assemblée.

En France et en Turquie, les modes de scrutin adoptés sont très différents. En France depuis le début de la Cinquième République, les élections législatives se déroulent en scrutin majoritaire à deux tours (sauf la représentation proportionnelle en 1986) et en Turquie, depuis la décision de la Cour Constitutionnelle datée de 1995<sup>661</sup>, le système électoral est la représentation proportionnelle, et plus spécifiquement, le système d'Hondt avec un seuil électoral de 10%.

En vertu de notre problématique, ce qui nous intéresse c'est si ces modes de scrutin favorisent le fait majoritaire pour que le Président puisse plus facilement trouver dans l'Assemblée une majorité favorable.

Le scrutin majoritaire qu'il soit à un tour ou à deux tours, il favorise les grands partis c'est-à-dire les partis qui ont montré la meilleure performance aux élections car au sein d'une circonscription, c'est le candidat qui acquiert le plus de vote qui gagne et les votes consacrés pour les autres candidats ne comptent plus<sup>662</sup>. Donc, le scrutin majoritaire facilite la fabrication d'une majorité au sein du Parlement en favorisant la surreprésentation au détriment de la minorité<sup>663</sup>. Quant à la spécificité du modèle

---

<sup>658</sup> M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Armand Colin, 1<sup>e</sup> édition, 1951, p. 315.

<sup>659</sup> *Ibid.*

<sup>660</sup> Voir particulièrement G. LAVAU, *Partis politiques et réalités sociales: contribution à une étude réaliste des partis politiques*, Armand Colin, 1953.

<sup>661</sup> AYM, E. 1995/56, K. 1995/60, K. T. 01.12.1995.

<sup>662</sup> Pour une démonstration arithmétique de ce mécanisme voir. D. RAE, *Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, 1971.

<sup>663</sup> G. SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering, op. cit.*, p. 55.

français, c'est-à-dire, son deuxième tour, il favorise les alliances entre les partis politiques car la logique du système encourage une pluralité des candidats à se représenter au premier tour et pour le deuxième tour se rallier derrière deux candidats dont la chance d'élection semble d'être la meilleure en choisissant celui qui est le proche en soi<sup>664</sup>. Donc, contrairement à un scrutin majoritaire à un tour, l'électeur a la possibilité de voir quels partis ont plus de chance à remporter dans son conscription et ce n'est pas l'attitude de l'électeur qui élimine les candidats ayant moins de chance mais les partis qui éliminent eux-mêmes en faisant des alliances entre les deux tours<sup>665</sup>. Donc, le système grâce aux alliances n'élimine pas totalement une possibilité pour le multipartisme. Cependant, il favorise la surreprésentation et il ouvre la voie pour une bipolarisation en renforçant les partis à se rallier derrière les deux candidats qui leur est plus proche. Le phénomène de « quadrille bipolaire » entre PC-PS et RPR-UDF de 1974 à 1988 illustre cette bipolarisation parfaitement et même l'introduction de la représentation proportionnelle ne transforme pas immédiatement l'attitude électorale et le quadrille reçoit 80% des votes<sup>666</sup>. Aujourd'hui le paysage électoral est sans doute plus complexe mais la bipolarisation continue à s'imposer. Les élections présidentielles y contribuent avec son scrutin à deux tours et en imposant deux candidats dans le deuxième tour. Les législatives qui le suivent depuis 2002 sont sans doute influencées par cette bipolarisation. Donc, par tous ses effets, le système majoritaire à deux tours facilite que le Président trouve un Parlement qui lui est favorable : d'abord parce qu'il favorise le plus grand parti et puis, les législatives se déroulant sous l'ombre des présidentielles, cet effet favorise le parti du Président récemment élu. D'ailleurs, la possibilité d'un Parlement divisé est minime comme le mécanisme du scrutin majoritaire s'impose. Ensuite, l'effet bipolaire du scrutin facilite le ralliement derrière une figure qui est à l'autre côté de l'échelle politique. Sans doute une représentation proportionnelle favoriserait plus la représentation des différentes opinions au sein de l'Assemblée et briserait la surreprésentation et l'effet majoritaire du scrutin majoritaire<sup>667</sup>.

---

<sup>664</sup> P. MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, coll. « Clefs Politiques », 2006, 3<sup>e</sup> édition, p. 120.

<sup>665</sup> G. SARTORI, *op. cit.*, p. 63.

<sup>666</sup> J.-C. COLLIARD, « Le système de partis ou la Constitution politique de la Ve République », *Revue du droit public*, 1998, n° 5/6, pp. 1611-1624, spéc. p.1615-1616.

<sup>667</sup> Voir la proposition d'un scrutin mixte faite par la commission Bartolone pour renforcer le caractère pluraliste de l'Assemblée sans conduire forcément à une instabilité politique: C.

En Turquie, le système d'Hondt avec un seuil électoral national de 10% est employé pour toutes les élections législatives depuis 1995 sans exception<sup>668</sup>. Normalement, la représentation proportionnelle est connue d'avoir un effet multiplicateur au nombre des partis en favorisant la fragmentation<sup>669</sup>. La raison pour cet effet est le fait qu'il favorise les grands partis moins par rapport aux scrutins majoritaires et donne une opportunité aux petits partis de gagner des sièges en raison de son principe proportionnel. Par contre, parmi ces systèmes proportionnels, le système d'Hondt est un système qui favorise plus le premier parti et donc donne moins d'encouragement aux fragmentation comparé aux autres systèmes proportionnels<sup>670</sup>. En Turquie, les deux premières élections après 1995 : celle de 1995 et de 1999 ont produit des parlements divisés. Pourtant, le seuil électoral national de 10% ont crée un choc à l'électorat dans les élections de 2002 : seulement deux partis ont pu franchir le seuil : AKP avec 34% des suffrages et CHP 19 %. Presque la moitié de l'électorat n'était pas représenté au Parlement. Mais, AKP a pu facilement gagné la majorité au Parlement<sup>671</sup>. Depuis 2002, les petits partis se sont effacés de la scène politique petit à petit et le système se désigne autour de quatre partis : AKP (islamo-conservateur et centre-droit), CHP (laïc et centre-gauche), MHP (nationaliste- extrême droite) et HDP (pro-kurdes et gauche). Le seuil électoral a eu un effet très clair pour éliminer la fragmentation des partis politiques car chaque nouveau parti politique se trouve face à une épreuve assez difficile, acquérir au moins

---

BARTOLONE, M. WINOCK (dir.), Groupe de travail sur l'avenir des institutions, *Refaire la démocratie*, Assemblée Nationale, 2015, pp. 55-58.

<sup>668</sup> Le système de d'Hondt est employé en Turquie depuis 1961, la seule exception totale est les élections de 1965 où une variation du système de Hare a été utilisée et les élections de 1987 et 1991 ont été tenues sous un scrutin mixte. Le seuil électoral national de 10% est une solution des putschistes du coup d'État de 1980 introduite en 1983 pour que l'Assemblée ne soit pas fragmentée comme c'était le cas avant 1980 et pour que les partis régionaux, notamment les partis pro-kurdes, ne puissent pas être représentés. Pour une explication détaillée voir N. YÜZBAŞIOĞLU, « Türkiye'de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi », *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Vol. 55, 1995-1996, n° 1-2, pp. 103-150. C'est le seuil électoral le plus élevé parmi les pays du Conseil d'Europe. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a décidé que le seuil est proportionné et ne viole pas l'article 3 du protocole additionnel à la Convention sur le droit à des élections libres. Voir l'arrêt Cour EDH, 8 juillet 2008, req. n° 10226/03, *Yumak et Sadak c/ Turquie*

<sup>669</sup> P. MARTIN, *op. cit.*, p. 126.

<sup>670</sup> A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, 1994, 1<sup>e</sup> édition, p. 64.

<sup>671</sup> Pour la crise de légitimité du Parlement après ces élections voir N. YÜZBAŞIOĞLU, « 3 Kasım 2002 Seçimleri Üzerindeki Gölgeleler », *Prof. Dr. Erdoğan Teziç'e Armağan*, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2007, pp. 175-201.

10% des votes au niveau national. En encourageant alors, les partis politiques à rassembler, le seuil décourage les électeurs à voter pour des petits partis. Donc, le Président élu a plus de chance de trouver un Parlement avec une majorité solide qui lui est favorable en raison de ce seuil éliminant les effets de la représentation proportionnelle. Ainsi, comme la représentation proportionnelle ne favorise pas les liens entre l'élu et sa circonscription autant que le scrutin majoritaire, le député reste plus engagé à son leader.

Pourtant, le seuil électoral peut ne pas performer sa magie, une fois que les quatre partis majeurs dépassent le seuil. Le résultat des élections du 7 juin 2015 en était la preuve comme aucun des partis n'a pu gagner une majorité au Parlement<sup>672</sup>. Donc, la coïncidence des majorités dépend aussi aux circonstances en Turquie tandis que le scrutin majoritaire produit plus souvent une majorité claire en France. Cependant, une fois que le scrutin proportionnel donne une majorité, la majorité est plus liée à son leader car les liens entre le député et la circonscription est moins forte. Ainsi, la majorité peut dépendre aux alliances créées dans le deuxième tour alors que la majorité au sein de l'Assemblée turque est totalement à un seul parti s'il remporte les élections comme AKP le fait depuis 14 ans. Donc, par rapport au mode de scrutin, la majorité est plus difficile à trouver en Turquie pour le Président qu'en France mais une fois acquise, la majorité est plus obéissante à son leader.

## **II. L'opposition parlementaire**

Le gouvernement asservi par le Président de la République, il ne reste que le Parlement pour que son pouvoir soit arrêté par un autre pouvoir comme Montesquieu le disait<sup>673</sup>. Quand la majorité parlementaire est alignée avec la majorité présidentielle, la seule limite institutionnelle est l'opposition parlementaire pour arrêter ou contrôler ce pouvoir. Mais peut-on affirmer qu'elle dispose des moyens nécessaires pour atteindre à ce but ? Pour répondre à cette question, il faut étudier si les moyens de législation du Parlement peuvent être exercés sous l'influence des partis politiques (A) et les moyens de contrôle parlementaires (B).

---

<sup>672</sup> Ceci a résulté à un renouvellement des élections le 1 novembre 2015.

<sup>673</sup> MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Chap. IV, Livre XI

## A. Le Parlement, un législateur malgré les partis politiques

La question semble d'être absurde. Le Parlement est sans doute l'organe habilité à voter les lois. Il possède les prérogatives nécessaires pour prendre l'initiative, pour poser des amendements. Mais en pratique peut-il vraiment exercer ces prérogatives ?

En réalité, le déclin de la fonction législative du Parlement n'est pas un phénomène spécifique à ces deux pays<sup>674</sup>. Le constat est fait. La mondialisation, la nécessité de répondre plus rapidement aux changements économiques obligent l'exécutif de prendre plus d'action en matière législative aussi<sup>675</sup>. Les ordonnances en France et en Turquie sont un reflet de cette transformation. Le pourcentage des projets de lois parmi les lois adoptés était 74% en France au cours de la session 2013-2014<sup>676</sup>.

A part cette tendance générale, c'est aussi la structure des partis politiques qui influence le rôle du Parlement face à l'exécutif. En Turquie, comme en France, les partis politiques étant des partis disciplinés, le vote des lois tend à devenir une ratification des projets de loi du gouvernement car le gouvernement naît par la confiance du Parlement et ils appartiennent au même parti politique<sup>677</sup>. « Les élus qui se sont présentés avec l'investiture d'un parti s'engagent auprès des électeurs à ne pas trahir le camp que ceux-ci ont choisi en votant pour eux »<sup>678</sup>. Donc, le gouvernement devient la « portion dirigeante du Parlement »<sup>679</sup>. Certains auteurs vont jusqu'à affirmer que la séparation institutionnelle des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif n'existe plus et elle est remplacé par une séparation politique entre la majorité et

---

<sup>674</sup> Voir par exemple pour le déclin du Parlement au Canada: L. BALTHAZAR, « Le déclin du parlement, est-il irréversible », *Revue parlementaire canadienne*, Hiver 2002-2003, pp.22-25.

<sup>675</sup> S. YOKUŞ, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, op. cit. pp. 35-36.

<sup>676</sup> A. DE MONTIS, « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *Revue Française de droit constitutionnelle*, n°103, 2015, pp. 561-580, spéc. p. 572.

<sup>677</sup> M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Armand Colin, coll. « Points », 10<sup>e</sup> édition, 1976, p. 521.

<sup>678</sup> C. VINTZEL, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2011, p. 34.

<sup>679</sup> A. LE DIVELLEC, « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les États européens », *Jus Politicum*, n°1, 2008, accessible en ligne sur : [http://juspoliticum.com/uploads/pdf/JP.Le\\_Divellec25.6.pdf](http://juspoliticum.com/uploads/pdf/JP.Le_Divellec25.6.pdf)

l'opposition<sup>680</sup>. Cette observation ne correspond pas à une conception normativiste de la séparation des pouvoirs car les prérogatives du Parlement restent en place mais par le système des variables déterminantes elles sont de moins en moins exercées. En France, le fait majoritaire est renforcé par le mode de scrutin majoritaire avec les partis disciplinés. En Turquie, par le système de parti est très discipliné et par l'effet du seuil électoral, l'exécutif et le Parlement se mêle et le Parlement prend l'apparence d'une branche de l'exécutif. Avant 2014, en Turquie, c'était le Premier Ministre qui se profitait de cette concentration du pouvoir en tant que le leader du parti<sup>681</sup> mais l'élection du Président en 2014 a changé cet équilibre en faveur du Président. En France, par la prééminence présidentielle de la Cinquième République, cet effet a toujours facilité l'emprise du Président car il se trouve en face d'un Parlement docile sauf la cohabitation.

Pourtant, deux exceptions apparaissent, l'un au sein de chaque pays, reflétant leur spécificité. En Turquie, la période des coalitions entre 1991 et 2002 constitue une période de 11 ans où on pouvait parler d'un Parlement qui exerce ses prérogatives législatives car la majorité n'émanait plus du même parti. Donc, le Parlement reprend l'exercice de ses prérogatives et l'exécutif se trouve affaibli et a besoin véritablement d'une confiance du Parlement pour réaliser ses projets. Il est d'ailleurs un exemple intéressant que les partis composant le gouvernement Ecevit (une coalition entre DSP (centre-gauche), ANAP (centre-droite) et MHP (nationalistes)) n'ont pas voté de même manière pendant la révision constitutionnelle de 2001 où MHP avait déclaré qu'il ne supporterait pas l'abolition de la peine de mort<sup>682</sup> et la révision est adoptée par le soutien des partis d'opposition.

En France, c'était au sein du même parti politique que la dissidence s'est apparue pendant la Présidence de Nicolas Sarkozy. Le président du groupe majoritaire UMP, Jean-François Copé, est devenu une figure politique importante pendant le quinquennat. La révision de 2008 est aussi un catalyseur de ce phénomène. Jean-

---

<sup>680</sup> P. AVRIL, « Renforcer le Parlement : Qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 9-19 ; E. THIERS, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, n°143, 2012, pp. 61-72.

<sup>681</sup> E. A. AKARTÜRK, *Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri*, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, 2010, 1<sup>e</sup> édition, p. 277 ; M. ERDOĞAN, « Başbakanlık Hükümeti mi ? », *AÜSBF Dergisi*, n° 3-4, 1989, pp. 229-247.

<sup>682</sup> E. A. AKARTÜRK, *Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri*, *op. cit.*, p. 228.

François Copé le qualifie en tant que « coproduction législative »<sup>683</sup>. Les députés de l'UMP parvenant à faire supprimer « le bouclier fiscal » malgré la réticence du Président et du gouvernement constitue un exemple du poids que la majorité parlementaire peut avoir contre le Président de la République en temps de coïncidence des majorités<sup>684</sup>. Pourtant, il est difficile de dire que cette confrontation constitue un précédent clair et net pour le fonctionnement des institutions. Il est difficile de constater une tension pareille entre le Président du groupe du PS Bruno Le Roux et le gouvernement ou le Président de la République aujourd'hui<sup>685</sup>. Cela montre qu'en fait l'exercice des prérogatives parlementaires dépend des équilibres au sein des partis politiques aussi. En Turquie, l'absence de la culture démocratique au sein des partis politiques rend inimaginable une telle démarche car l'organisation des partis en Turquie reste toujours très centralisée et mettant l'accent sur le leader et son entourage le plus proche<sup>686</sup>. Les entourages du leader qui préfèrent de rester attachés au leader au lieu d'une culture démocratique contribuent au renforcement de cette structure anti-démocratique aussi<sup>687</sup>.

Finalement, le bicaméralisme français crée une indépendance par rapport à l'exécutif et le Président. La place actuelle du Sénat français dans un régime démocratique est discutable en raison de sa légitimité démocratique limitée et son élection par un système de collège électoral favorisant la droite en raison du poids donné aux zones rurales<sup>688</sup>. Mais, n'ayant pas le même calendrier électoral, cette chambre sert de temps en temps comme un contre-pouvoir législatif quand tout le reste est aligné sur la ligne présidentielle. En plus, les sénateurs revendiquent souvent une indépendance par rapport aux partis politiques. Même si il y a de la vérité dans cette revendication, il ne faut pas l'exagérer car les liens entre les sénateurs et les partis politiques sont évidents<sup>689</sup>. La montée en puissance des groupes sénatoriaux

---

<sup>683</sup> J.-F. COPE, « Les premiers pas d'un hyper-parlement », en ligne sur *Slate.fr*, accessible sur : <http://www.slate.fr/story/8711/retour-sur-les-premiers-pas-de-lhyperparlement-par-jean-francois-cope>

<sup>684</sup> D. ROUSSEAU, *Le Consulat Sarkozy*, op. cit., pp. 93-95.

<sup>685</sup> J. BENETTI, « Le Président du groupe majoritaire », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 33-42, spéc. p. 33.

<sup>686</sup> S. YOKUŞ, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, op. cit., pp. 128-131

<sup>687</sup> M. YANIK, *Parti İçi Demokrasi*, Beta, 2002, pp. 155-156

<sup>688</sup> J. GRANGE, « Le système des élections des sénateurs », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 52.

<sup>689</sup> D. CONNIL, *Les groupes parlementaires en France*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2016, p. 58.

ayant des liens avec les partis politiques en est la preuve<sup>690</sup>. L'alternance de 1981 met aussi en évidence le phénomène partisan au sein du Sénat. Vu son inclination vers le conservatisme et la droite, cette fonction a pris ampleur pendant que la gauche était au pouvoir avec une majorité présidentielle et parlementaire. Entre 1981 et 1986, il n'a pas pu empêcher les grandes lois mais il a pu freiner le débat<sup>691</sup>. Ainsi, la loi Macron qui comptait de 100 articles comptait de 400 articles après son examen par le Sénat<sup>692</sup>. Il peut être donc un contrepoids pour une orientation politique déterminée par le Président de la République malgré son existence controversée qui constitue une « anomalie parmi les démocraties<sup>693</sup> ».

## **B. Le Parlement, un tribun de l'opposition ?**

Face à ce déclin du Parlement au niveau législatif, sa fonction de contrôle prend ampleur et l'opposition peut y exercer plus de prérogatives, notamment en France après la révision de 2008.

Le mécanisme de contrôle classique et ultime du régime parlementaire est la censure de gouvernement par la mise en jeu de sa responsabilité devant le Parlement. Pourtant, c'est un mécanisme qui donne rarement des résultats aujourd'hui en France et en Turquie. Sous la Cinquième République et depuis l'adoption de la Constitution de 1982, le gouvernement n'a été censuré qu'une seule fois : en 1962 en France et en 1998 en Turquie. Mais cela ne veut pas dire que la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée perd son importance au sein du système. Au contraire, l'expérience de la cohabitation nous démontre que c'est toujours la clé de voute du système. Tout simplement c'est le mécanisme de sanction reposant sur ce principe qui est rarement utilisé en raison du fait majoritaire.

Sous la lumière de cette réalité politique, la solution française pour redonner une vitalité au Parlement a été la consécration d'un statut constitutionnel à l'opposition parlementaire avec la révision de 2008<sup>694</sup>. Mais les privilèges de

---

<sup>690</sup> V. BOYER, « Le Sénat, contre pouvoir au bloc majoritaire ? », *Pouvoirs*, n°85, p. 45.

<sup>691</sup> D. MAUS, « Libre propos sur le Sénat », *Pouvoirs*, n°64, 1993, pp. 89-97, spéc. p. 91.

<sup>692</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 601.

<sup>693</sup> *Le Monde*, « Lionel Jospin s'explique sur ces projets. », 21 avril 1998.

<sup>694</sup> Cette réforme a été nécessaire au niveau constitutionnel car le Conseil Constitutionnel a invalidé la disposition prévoyant les groupes d'opposition. Cons. const. déc. n°2006-537 DC, 22 juin 2006, voir aussi P. AVRIL, « L'improbable statut de l'opposition. A propos de la

l'opposition sont consacrés non pas par le texte constitutionnel mais par les règlements. Par le biais des règlements des assemblées, une meilleure représentation est assurée dans les bureaux des commissions législatives, des commissions d'enquête, des missions d'information, dans la composition du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, dans la désignation des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis et les modalités de vote à la Conférence des présidents<sup>695</sup>.

Cette réforme constitutionnelle a donné une base juridique à une transformation du Parlement qui avait déjà commencé. Une des meilleures illustrations de ce changement est les questions orales au gouvernement. Télévisées depuis 1995, donc plus efficaces, ces questions donnaient à l'opposition une opportunité pour faire entendre ce qu'elle estime d'être plus problématique sur la politique gouvernementale en utilisant la force des médias.

Les commissions d'enquête constitutionnalisées en 2008 constituent aussi un moyen de contrôle important. Notamment, la consécration d'un droit de tirage à chaque groupe parlementaire d'opposition ou minoritaire, avec la réforme du règlement en 2009, pour l'inscription d'une proposition d'une résolution pour la création d'une commission d'enquête une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée. La résolution est adoptée si elle ne fait pas objet d'un vote négatif par le tiers cinquième des membres de l'assemblée. Donc, le choix final repose toujours sur un accord majoritaire<sup>696</sup>, mais le vote négatif rend la création d'une commission possible malgré la résistance de la majorité.

En Turquie, ces deux méthodes de contrôles existent aussi. Mais elles sont rarement efficaces. Une grande partie des questions soumises au gouvernement ne sont pas répondues<sup>697</sup>. Les questions orales ne sont pas un moment politique attirant l'attention des médias. Les commissions d'enquêtes sont créées seulement par le vote de la résolution au sein de l'Assemblée et donc, toutes les tentatives d'enquêtes sont

---

décision 537 DC du Conseil Constitutionnel sur le règlement de l'Assemblée Nationale », *Les Petites Affiches*, 12 juillet 2006, p. 7.

<sup>695</sup> J.-E. GICQUEL, « La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires », in J. GICQUEL, A. LEVADE, B. MATHIEU, D. ROUSSEAU (dir.), *Un Parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Dalloz, 2012, pp. 33-48, spéc. pp. 36-37.

<sup>696</sup> J.-P. CAMBY, P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Montchrestien, coll. « Clefs Politiques », 2011, p. 133.

<sup>697</sup> *Birgün*, « TBMM'ye sorulan soru önergelerinin yarısı cevapsız kalmış. », 31 juillet 2016, accessible sur : <http://www.birgun.net/haber-detay/tbmm-ye-sunulan-soru-onergelerinin-yarisi-cevapsiz-kalmis-122318.html>

automatiquement bloquées par la majorité. Le droit de tirage peut être considéré comme marginal et insuffisant en France mais vu certaines affaires très cruciales rejetées par la majorité en Turquie, l'utilité d'un tel droit devient plus évidente. Pour en citer un exemple, parmi les résolutions rejetées figure une commission d'enquête sur l'augmentation des attaques terroristes<sup>698</sup>.

Le contrôle parlementaire n'est pas seulement limité aux moyens de contrôle classique. Tout le débat législatif peut être aussi qualifié en tant qu'une action de contrôle car par ses critiques l'opposition examine et contrôle la politique du gouvernement<sup>699</sup>. Les critiques adressées au gouvernement face à une loi sont vêtues aussi d'un caractère préventif et donc peuvent être considéré comme une sorte de contrôle<sup>700</sup>. C'est pourquoi, la journée mensuelle réservée aux groupes d'oppositions constitue une insuffisante mais importante avancée pour que le Parlement puisse jouer un rôle plus pertinent dans la vie politique<sup>701</sup>. Ainsi, les groupes d'opposition préfèrent l'inscription d'une proposition de loi car un débat autour d'une proposition de loi est plus intéressante et peut donner une illustration concrète des critiques faites contre le gouvernement<sup>702</sup>.

Mais, c'est le binôme opposition-majorité qui prend la place de la séparation constitutionnelle en pratique. Donc, le Parlement se trouve plus engagé au débat politique en tant qu'un contrepoids quand l'opposition peut l'utiliser en tant que son tribun. En apparence, ce n'est plus le Parlement qui censure directement le gouvernement mais l'opposition par l'utilisation des enjeux parlementaires, souhaite de susciter une censure devant le peuple pour les prochaines élections<sup>703</sup> et dans une atmosphère marquée de prééminence présidentielle, la responsable n'est personne autre que le Président et le Parlement le dénonce. Évidemment, c'est une fonction très

---

<sup>698</sup> *Milliyet*, « Terör araştırma öneresine ret », 30 juillet 2015, accessible sur : <http://www.milliyet.com.tr/teror-arastirma-onergesine-ret/siyaset/detay/2094595/default.htm>

<sup>699</sup> A. LE DIVELLEC, « Des effets du contrôle parlementaires », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp. 123-139, spéc p. 130.

<sup>700</sup> G. BERGOUGNOUS, « Les binômes majorité-opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 43-55, spéc. p. 49.

<sup>701</sup> Pourtant, la pratique de cette journée se diffère entre les deux chambres du Parlement. Le Sénat a procédé à une interprétation plus large tandis que celle de l'Assemblée Nationale est assez stricte. Voir. A. DE MONTIS, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle », 2016, pp. 329-332

<sup>702</sup> A. DE MONTIS, « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *op.cit.*, p. 576. L'auteur ajoute aussi que en 2011-2012 et 2013-2014, les sujets législatifs constituent 94% des sujets inscrits dans l'espace réservé.

<sup>703</sup> P. AVRIL, « Renforcer le Parlement : Qu'est-ce à dire ? », *op. cit.*, p. 17.

essentielle dans une démocratie mais cette fonction ne lui donne pas les moyens nécessaires pour gouverner. Tout de même, il peut se servir de ces prérogatives de contrôle et provoquer au moins un autocontrôle du Président par le biais du contrôle du gouvernement. Ceci est surtout important concernant l'exercice des ses pouvoirs détournés sur le gouvernement quand il détermine la politique nationale hors la cohabitation. Enfin, cette fonction du Parlement ne fait qu'atténuer le fait majoritaire dominé par le Président de la République. Mais quand on le compare avec la Turquie, on comprend pourquoi cette avancée est utile même si elle est insuffisante. En l'absence de telles prérogatives, le fait majoritaire dans l'Assemblée ne permet *jamais* au débat d'une proposition de loi n'émanant pas du gouvernement ou du parti majoritaire même si le Parlement est le maître de son ordre du jour. Il devient malheureusement un endroit de la ratification des projets de loi que le Président estime nécessaires et utiles.

Finalement, ce nouvel aspect du contrôle parlementaire qui est privé d'une sanction immédiate dépend d'un « medium » pour que le peuple soit au courant du résultat du contrôle. Donc, la liberté de presse est indissociable de ce nouveau contrôle parlementaire. Vu le déclin de cette liberté en Turquie au cours de ces dernières années, l'efficacité d'une éventuelle réforme sur la place de l'opposition serait redoutable sans la mise en place des garanties supplémentaires pour la liberté de presse.

## **SECTION II : Le Parlement coupable**

« Cette costume que l'on appelle la Constitution était trop large, on a commencé à danser dedans<sup>704</sup> » disait Kenan Evren de la Constitution de 1961 après le coup d'État. Le mépris du Général de Gaulle pour la Constitution de 1946 n'est pas un secret non plus. Le « régime d'assemblée » prévu par cette Constitution avec un exécutif faible devant le législatif est la raison principale de l'instabilité. Vive l'exécutif et à bas le Parlement. Cette approche aboutit à une présomption de l'abus du parlementarisme (I) qui n'est pas limitée à la rédaction et qui s'étend à son application aussi. Pourtant, face au renforcement du Président de la République au

---

<sup>704</sup> Cité par B. KUZU, « Yeni Bir Anayasaya Doğru », *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1992, Vol. 47, n°3, pp. 215-235, spéc. p. 219.

détriment du parlementarisme, la doctrine et la politique continue à rechercher des alternatives (II).

## **I. La présomption de l'abus du parlementarisme**

La ressemblance entre la France et la Turquie est impressionnante sur le discours de l'abus du parlementarisme en raison des pratiques traumatiques sous les Constitutions de 1946 et 1961. La présomption que le Parlement abusera tous les droits que l'on lui consacre, est donc alimentée de ces traumatismes historiques. Ce point de vue qui méprise le Parlement a provoqué une volonté évidente qui est encrée dans les Constitutions : une rationalisation du parlementarisme au détriment du Parlement (A). Mais la différence des circonstances entre les deux pays ont donné des résultats différents même si le Parlement accusé a perdu la bataille éventuellement contre le Président (B).

### **A. La « rationalisation » du parlementarisme**

La ligne entre une hostilité contre le parlementarisme et une rationalisation du parlementarisme est difficile à saisir en théorie car une hostilité n'apparaît qu'en pratique si la forme du parlementarisme (i.e. la responsabilité du gouvernement devant le Parlement) est respectée. Donc, la rationalisation peut être comprise par la Constitution et par son application.

La demande d'un parlementarisme rationalisé a été la demande de la doctrine et des hommes politiques vers la fin de la Quatrième République en France et vers le coup d'état de 1980 en Turquie. Même si l'instabilité de ces deux régimes vers la fin de leur vie était évidente. Les solutions se différaient. Paul Reynaud, ancien Président du Conseil, se militait pour une dissolution automatique en cas de censure du gouvernement<sup>705</sup>. Le projet Félix Galliard prévoyait une motion de défiance constructive inspirée de la loi fondamentale allemande, qui disposait qu'un gouvernement doit être aussi proposé avec la motion de censure<sup>706</sup>. En Turquie aussi,

---

<sup>705</sup> P. REYNAUD, *Et après, op. cit.*, p.13.

<sup>706</sup> P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruylant, 1988, pp. 31-32.

la disposition de « dissolution » inspirée de la Constitution de 1946<sup>707</sup> était critiquée par la doctrine et la thèse de l'impuissance de l'exécutif était largement partagée<sup>708</sup>. La critique de la Constitution de 1961 était tellement farouche et disproportionnée que Professeur Orhan ALDIKAÇTI, le Président de la Commission Constitutionnelle de l'Assemblée Consultative, soutenait dans son livre que la Constitution ne prévoyait pas un véritable régime parlementaire car l'exécutif ne disposait pas d'un droit de dissolution effectif contre la possibilité de la censure du gouvernement<sup>709</sup>.

Ces critiques presque unanimes des régimes prévus par les Constitutions de 1946 et 1961 ont fini par l'élaboration d'un parlementarisme rationalisé doté d'un pouvoir exécutif fort pour les nouvelles Constitutions. L'article 49 de la Constitution de 1958, le droit de dissolution complètement discrétionnaire, les ordonnances, le domaine de la loi et le pouvoir réglementaire autonome font partie des mesures principales de la « rationalisation » du parlementarisme. La Constitution de 1982 n'a pas créé un domaine de la loi ou un pouvoir réglementaire autonome en période normale mais elle a constitutionnalisé les pratiques des ordonnances, la révocation des ministres sur la proposition du Premier Ministre et elle a prévu une « dissolution » plus effective par rapport à la Constitution de 1961<sup>710</sup>. Aussi, elle a prévu un pouvoir réglementaire autonome limité à l'état d'urgence et l'état de siège<sup>711</sup>.

L'une des différences majeures entre les dynamiques de « rationalisation » entre les deux pays était la justice constitutionnelle. Contrairement à la Constitution de 1946, la Constitution de 1961 prévoyait une Cour Constitutionnelle assez effective. Les partis d'opposition ne se retiraient pas de saisir la Cour et contester les lois passées du Parlement avant le coup d'État de 1980<sup>712</sup>. Donc, le constituant de 1982 a choisi de restreindre le recours des députés à la Cour. Elle a augmenté le nombre nécessaire des députés pour saisir la Cour à 80 membres et il a limité la saisine par un groupe parlementaire au groupe parlementaire de l'opposition principale (le groupe d'opposition ayant le plus de sièges à l'Assemblée) tandis que tous les groupes parlementaires pouvaient saisir la Cour en vertu de la Constitution de 1961. Ainsi, la

---

<sup>707</sup> Voir p. 71.

<sup>708</sup> B. TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, op. cit., p. 429-430.

<sup>709</sup> O. ALDIKAÇTI, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası, 4<sup>e</sup> édition, 1982, p. 342.

<sup>710</sup> Voir p. 71.

<sup>711</sup> B. YÜCEL, *Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*, op. cit., p. 248-250. Voir aussi p. 94 et s.

<sup>712</sup> B. TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, op. cit., p. 409.

compétence de la Cour a été réduite en matière de l'examen de l'irrégularité de la procédure et elle ne peut qu'examiner si le nombre des votants pour une loi constitue de la majorité nécessaire pour son adoption. Une requête sur toute autre irrégularité de la procédure est irrecevable. Donc, le travail dans les commissions, les irrégularités dans le débat parlementaire, les irrégularités concernant l'exercice du droit d'amendement sont tous exclus de la compétence de la Cour Constitutionnelle. Mais la Cour Constitutionnelle a atténué la portée de cette interdiction et elle a élargi son champ de compétence par sa jurisprudence en considérant que certains actes violant une garantie procédurale constituent « un changement du règlement de l'Assemblée par la pratique »<sup>713</sup>. Comme le règlement de l'Assemblée peut faire objet d'une saisine, la Cour se déclarait compétente. Malheureusement, en 2008, la Cour a fait un revirement de jurisprudence et refuse d'exercer un tel contrôle aujourd'hui<sup>714</sup>.

Une autre particularité résulte du système français : de l'article 49 et surtout de son application. L'article 49 de la Constitution de 1958 est le « chef d'œuvre » de la rationalisation du parlementarisme. Il prévoit un vote devant l'Assemblée Nationale sur la déclaration générale du politique du gouvernement (alinéa 1), et il dispose des conditions de la censure du gouvernement (alinéa 2) ainsi que l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte (alinéa 3). L'article est en soi apporte des éléments importants qui nous démontre à quel point le débat parlementaire est méprisé. L'article 49 alinéa 3 permet l'adoption d'un texte par l'engagement de la responsabilité gouvernementale devant l'Assemblée Nationale sans aucun débat parlementaire et en plus sans aucun vote !<sup>715</sup> Si aucune motion de censure n'est votée, le texte est considéré comme adopté. Le Sénat reste à l'écart de cette procédure donc, le texte y est toujours discuté. Mais la dernière parole appartient à l'Assemblée Nationale dans une navette éventuelle entre les chambres. Les deux raisons principales de l'exercice de cet article est de forcer l'adoption d'un texte quand il n'y pas assez de soutien pour le texte au sein la majorité parlementaire, le dernier exemple

---

<sup>713</sup> AYM, E. 1991/27, K. 1991/50, K. T. 12.12.1991

<sup>714</sup> AYM, E. 2008/71, K. 2008/183, K. T. 25/12/2008, voir aussi. F. BAKIRCI, « Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine », *TBB Dergisi*, 2014, n°114, pp. 257-296.

<sup>715</sup> L'article 44 alinéa 3, le « vote bloqué » est aussi un autre moyen pour restreindre le débat parlementaire. Il permet au Gouvernement de faire voter au sein de chaque chambre, une partie ou la totalité d'un texte par un vote unique. Donc, il existe un vote sur le texte même s'il néglige tout débat et tous les amendements non proposés ou acceptés par le gouvernement.

étant l'adoption de la loi El Khomri, ou quand le gouvernement veut éviter ce qu'il considère des manœuvres d'obstruction, comme le projet de loi sur la réforme des scrutins régionaux et européens qui a suscité près de 12 500 amendements<sup>716</sup>. Peu importe sa raison, c'est une procédure qui détruit tout débat parlementaire. Le Président Hollande le dénonçait en 2012 en tant qu' « un déni de la démocratie et un moyen de freiner, d'empêcher le débat parlementaire »<sup>717</sup>. Même si elle est une procédure de dernier recours, elle a été employée 84 fois au cours de la Cinquième République. Donc, la pratique n'est pas si dérogoratoire. Avec la révision de 2008, sauf la loi de finance et de financement de sécurité sociale, il ne peut être déclenché qu'une seule fois par session parlementaire<sup>718</sup> mais la menace est là. Et même si en vertu de l'article 49, ce n'est que le Premier Ministre qui peut engager la responsabilité du gouvernement pour un texte, la pratique hors la cohabitation qui invoque la responsabilité de facto du gouvernement devant le Président impose un dynamique qui lui fait le détenteur de ce pouvoir aussi. Les derniers témoignages sur l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur la loi travail démontrent comment le Président Hollande était présent dans toutes les réunions qui ont conduit à la prise de décisions du déclenchement de l'article 49 al. 3<sup>719</sup>.

Mais à part cette arme qui est déjà présente dans la Constitution, c'est aussi l'interprétation de l'article 49 alinéa 1 qui fait preuve de la transformation de la « rationalisation » du parlementarisme vers une hostilité envers lui. L'alinéa premier prévoit un vote de confiance du gouvernement devant le Parlement sur une déclaration de politique. L'indicatif valant l'impératif, la disposition oblige le gouvernement à se présenter devant l'Assemblée Nationale. Cette obligation s'impose

---

<sup>716</sup> L. FAVOREU, P. GAIA, R. GHEVONTIAN, J.-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Précis », 18<sup>e</sup> édition, 2016, p. 791.

<sup>717</sup> *Le Monde*, « Quand Hollande dénonçait le recours à l'article 49.3 », 18 février 2015, accessible sur : [http://www.lemonde.fr/videos/video/2015/02/18/quand-hollande-denoncait-le-recours-a-l-article-49-3\\_4578548\\_1669088.html](http://www.lemonde.fr/videos/video/2015/02/18/quand-hollande-denoncait-le-recours-a-l-article-49-3_4578548_1669088.html)

<sup>718</sup> Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République proposait la limitation de son utilisation aux lois de finance et de financement de sécurité sociale pour éviter sa banalisation. Voir, COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA Ve RÉPUBLIQUE, *Une Ve République plus démocratique*, *op.cit.*, p. 34.

<sup>719</sup> *Le Monde*, « Le jour où François Hollande a imposé la loi de travail », 22 août 2016 (dernière mise à jour : 24 août 2016), accessible sur : [http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2016/08/22/le-jour-ou-hollande-a-impose-la-loi-travail\\_4986154\\_823448.html](http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2016/08/22/le-jour-ou-hollande-a-impose-la-loi-travail_4986154_823448.html)

principalement à la présentation d'un programme vu que la deuxième partie de l'alinéa dispose que « éventuellement une déclaration de politique générale ». Donc par une interprétation *a contrario* la déclaration d'un programme doit s'imposer immédiatement<sup>720</sup>. Les travaux préparatoires confirment cette interprétation aussi car la formule adoptée par le gouvernement à la fin n'est pas celle proposée par le Conseil d'État prévoyant que le gouvernement *peut* engager sa responsabilité<sup>721</sup>. Les deux premiers gouvernements ont agi conformément à cette règle mais le premier déroutement a eu lieu quand le premier gouvernement Pompidou a demandé l'approbation d'une déclaration de politique générale<sup>722</sup>. Après l'élection présidentielle de 1965, les cabinets ont rompu avec cette pratique et n'ont demandé ni l'approbation d'un programme ni celle d'une déclaration de politique nationale. La coïncidence de la rupture de la pratique avec l'élection présidentielle n'est pas une coïncidence. Jean-Claude Colliard estime que cela n'est pas forcément une marque de la présidentialisation vu qu'il y a d'autres régimes parlementaires comme la Grande Bretagne où l'investiture n'existe pas<sup>723</sup>. Pourtant, dans le cas de la France, la pratique s'est établie contre la lettre de la Constitution donc il signifie un éloignement du parlementarisme que la Constitution prévoit. Ainsi, combiné avec la révocation du Premier Ministre hors cohabitation, l'accentuation sur le présidentialisme augmente sous l'apparence d'une méfiance des règles du parlementarisme selon la Constitution de 1958<sup>724</sup>. Heureusement, cette violation flagrante de la Constitution s'est atténuée avec le deuxième gouvernement de Messmer, le premier gouvernement de Chirac et les gouvernements pendant le premier septennat de Mitterrand qui ont engagé leur responsabilité sur une déclaration de politique générale. Mais c'est le premier gouvernement Barre qui a fait une déclaration de programme en 1977 devant l'Assemblée pour la première fois depuis 1965. Il a fallu attendre le gouvernement Balladur pour que la pratique redevienne régulière mais désormais par l'engagement de la responsabilité sur la déclaration de politique générale. Évidemment, pendant la

---

<sup>720</sup> P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, p.40-41.

<sup>721</sup> COMITÉ NATIONALE CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA Ve RÉPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. III, La Documentation Française, 1991, 1<sup>er</sup> édition, pp. 514-515 .

<sup>722</sup> P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, p. 41.

<sup>723</sup> J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, *op.cit.*, pp. 48-52.

<sup>724</sup> M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 581.

période de cohabitation, l'engagement de la responsabilité gouvernementale sur un programme devient une nécessité impérative car c'est le caractère parlementaire du régime s'impose et c'est véritablement sur la confiance de l'Assemblée que le gouvernement est formé. Mais le gouvernement Chirac a continué à violer la Constitution en engageant sa responsabilité sur une déclaration de politique générale au lieu d'un programme en 1986<sup>725</sup>.

La norme constitutionnelle en Turquie est restée largement sur un terrain plus limité car la rationalisation du parlementarisme par l'affaiblissement du Parlement dans l'engagement de la responsabilité du gouvernement n'est pas si présent par rapport à la Constitution française. L'exemple principal de la rationalisation du gouvernement pour une meilleure stabilité gouvernementale est la différence des votes nécessaires pour l'obtention de la confiance et le vote de la motion de censure<sup>726</sup>. Le vote de confiance est acquis par une majorité simple des membres présents tandis que la motion de censure ne peut être votée que par la majorité absolue. Mais en fait, cette disposition n'est pas une nouveauté par rapport à la Constitution de 1961. Mais en pratique, le Premier Ministre İsmet İnönü avait déclaré qu'il démissionnerait si la majorité simple des membres vote pour la motion de censure et il avait créé un précédent<sup>727</sup>. Ainsi, la pratique du vote de la confiance après la formation du gouvernement est respectée en vertu de la Constitution et elle est très claire sur ce point. Dans son article 110, elle dispose que le programme gouvernemental est lu devant l'Assemblée dans les sept jours qui suivent la formation du gouvernement pour qu'il puisse commencer à exercer ses fonctions.

## **B. Une bataille éventuellement perdue contre le Président**

Considérant les dispositions constitutionnelles plus restrictives en France pour le Parlement, il n'est pas surprenant que la pratique de cette rationalisation a été certainement plus au détriment du Parlement français que le Parlement turc. Mais cette différence a été d'abord accentuée par une différence des circonstances suivant

---

<sup>725</sup> M.-A. COHENDET, *La cohabitation: leçons d'une expérience*, op. cit., p. 112.

<sup>726</sup> B. TANÖR, N. YÜZBAŞIOĞLU, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, op. cit., p. 312.

<sup>727</sup> O. ALDIKAÇTI, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, op. cit., p. 338

l'adoption de la Constitution mais ensuite diminuée en raison des certaines similitudes.

Sans doute, la plus grande différence de circonstance, c'est que la Turquie a dû rédiger une Constitution sous l'autorité des généraux putschistes. Malgré un taux de oui record pour la Constitution en 1982 (%92), et une disposition qui faisait Kenan Evren le Président de la République avec l'adoption de la Constitution<sup>728</sup>, Kenan Evren n'a jamais eu un charisme comparable à Charles de Gaulle dans la conscience du peuple. Peu importe les circonstances de la transition à la démocratie, il avait acquis le pouvoir par la force en premier lieu. Donc, le système politique n'a pas provoqué une présidentialisation au détriment du Parlement directement par une légitimation. En plus, l'hostilité de Kenan Evren contre les partis politiques lui a incité à dissoudre tous les partis politiques (une mesure complètement antidémocratique que Général De Gaulle n'a jamais adoptée même malgré son hostilité envers eux.) et la première élection législative après l'adoption de la Constitution de 1982 s'est déroulée seulement entre les trois partis que le Conseil National de Sécurité formé de Kenan Evren et les quatre autres généraux putschistes ont estimé d'être compatible<sup>729</sup>. Seulement l'un des leaders de ces partis, ANAP de Turgut Özal, avait des origines civiles, les autres (pour MDP, Turgut Sunalp et pour HP Necdet Calp) étaient des anciens militaires. La préférence de Kenan Evren pour Turgut Sunalp et son parti MDP était très évidente pour l'opinion publique dès le début. Mais finalement c'était ANAP qui a remporté la majorité des sièges au sein du Parlement<sup>730</sup>. Il n'était jamais en conflit avec Kenan Evren<sup>731</sup>, mais il n'était pas son candidat préféré pour le Premier Ministre non plus. Il était obligé de le nommer en tant que le Premier Ministre. Kenan Evren a donc très vite perdu son premier pari et c'était le Parlement qui avait gagné dans un premier temps.

---

<sup>728</sup> Article transitoire premier de la Constitution de 1982 prévoit : « Le président du Conseil de sécurité nationale et Chef de l'État à la date du référendum acquiert, au moment de la proclamation officielle de l'adoption de la Constitution en tant que Constitution de la République de Turquie à la suite du référendum ». Cet article constitue la base d'une transition à la démocratie sous l'autorité militaire qui prend l'apparence d'une autorité civile par cette élection plébiscitaire. Voir S. YAZICI, *Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*, op. cit., pp. 175-179

<sup>729</sup> R. AKIN, *Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı*, op.cit., p. 130.

<sup>730</sup> F. AHMAD, *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, Kaynak Yayınları, 13<sup>e</sup> édition, 2014, pp. 223-224.

<sup>731</sup> R. AKIN, op. cit., p. 133

Pourtant, Charles de Gaulle, ayant un charisme et une place dans l'histoire de la France incomparable par rapport à la place de Kenan Evren dans l'histoire de la Turquie, avait une légitimité incontestablement supérieure à lui. De Gaulle a gagné tous ses premiers conflits dans lesquels il avait dû engager contre les parlementaires. Il est arrivé au pouvoir d'abord par une investiture approuvée par le dernier Parlement de la Quatrième République. Sa Constitution a été adoptée par un référendum et il a été élu le Président de la République dans le cadre établi par cette Constitution.

Jusqu'à 1962, il a continué à battre le Parlement. Il a refusé de convoquer le Parlement en 1961, il lui a demandé de ne pas voter la motion de censure au cours de la période de l'application de l'article 16. Ce n'était pas possible de l'arrêter parce qu'il avait pu apporter une stabilité au problème algérien, le plus grand problème que le Parlement avait échoué à résoudre à la fin de la Quatrième République.

Quatre ans après et après avoir résolu définitivement le conflit algérien, il a souhaité de réviser la Constitution et quand l'Assemblée Nationale a censuré le gouvernement en raison de son projet de révision, il a dissous l'Assemblée Nationale pour répliquer. Le projet de loi a été soumis au référendum. Ses dernières allocutions aux français avant le référendum font preuve de la culpabilisation du Parlement par son discours : les autres partis qui veulent rétablir « leur régime de malheur »<sup>732</sup> et « le règne absolu et désastreux des partisans »<sup>733</sup>. Les partis politiques ayant un « rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie »<sup>734</sup>, sont inséparable du fonctionnement du Parlement. De Gaulle par son discours utilisait les échecs du passé pour justifier sa réforme et animer les électeurs par peur à voter pour la révision. Finalement, son projet de loi a été adopté par le référendum et après les élections législatives déclenchées par la dissolution, l'Assemblée Nationale a été dominée largement par des députés gaullistes dans les élections de 1962. Le résultat était clair : Le Parlement avait perdu et le Président avait gagné.

Donc, dans les premières années après l'entrée en vigueur de la Constitution le système turc s'est transformé vers un système primo-ministériel basé sur la confiance du Parlement tandis que les circonstances pour l'élaboration des *habitus* pour un

---

<sup>732</sup> Allocution radiotélévisée de Général de Gaulle du 18 octobre 1962 citée par P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, op. cit., p. 55.

<sup>733</sup> Allocution radiotélévisée du Général de Gaulle du 26 octobre 1962, citée par *ibid.*

<sup>734</sup> Cour EDH, 8 décembre 1999, req. 23885/94, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c./Turquie*, para. 37.

système présidentieliste étaient prêtes en France. La Constitution n'a pas pu fonctionner dans sa véritable nature parlementaire jusqu'à la cohabitation en 1986 tandis qu'en Turquie, le Premier Ministre s'est imposé dès le début contre la volonté du Président de la République.

Cependant, ce n'était plus le Parlement qui était au centre du système mais le Premier Ministre en raison du renforcement de l'exécutif par les ordonnances, par les mesures d'état d'urgence et surtout l'augmentation de la possibilité d'une majorité parlementaire homogène en raison du seuil électoral et la responsabilité des ministres devant lui<sup>735</sup>. Donc la personnification du pouvoir marchait mais seulement pour de différentes postes en France et en Turquie.

Une fois que le Président de la République a pu être élu par le peuple, la rationalisation du parlementarisme pouvait renforcer le Président de la République car il avait d'abord renforcé le Premier Ministre mais le Président pouvait maintenant l'asservir grâce à sa légitimité et ses pouvoirs constitutionnels détournables. D'ailleurs, les circonstances dans lesquelles la révision constitutionnelle a eu lieu<sup>736</sup> ont coïncidé avec l'échec du Parlement pour élire un Président de la République. Le schéma était assez caricaturé pour en faire un plébiscite: Les partis d'opposition et la tutelle du pouvoir militaire contre Erdoğan, AKP et la volonté nationale. La source de la crise était toujours le Parlement. Donc, il fallait le contourner et demander directement au peuple d'élire son Président. AKP a remporté dans les élections législatives en juillet 2007 et le « oui » a remporté dans le référendum en octobre 2007. Les premières élections présidentielles en 2014 et les élections législatives 2015, ces deux années constituaient une épreuve importante pour le Parlement. Erdoğan appelait le peuple à voter pour « un parti » sans donner explicitement son nom pour qu'un parti puisse recevoir la majorité des sièges au Parlement<sup>737</sup>. Il avertissait le peuple contre les dangers d'une nouvelle période de coalition et d'instabilité. La menace était présente. Mais le peuple a voulu donner une chance aux partis politiques et au Parlement et aucun parti n'a pu assurer la majorité des sièges.

---

<sup>735</sup> Alinéa 2 de l'article 112 de la Constitution de 1982.

<sup>736</sup> Voir p. 6

<sup>737</sup> T.C. Cumhurbaşkanlığı, « Türkiye'nin geleceği için ihtiyaç duyduğu proje koalisyon değil, yeni anayasa ve başkanlık sistemidir. », 19 avril 2015, accessible sur : <http://www.tccb.gov.tr/haberler/410/31874/turkiyenin-gelecegi-icin-ihiyac-duyugu-proje-koalisyon-degil-yeni-anayasa-ve-baskanlik-sistemidir.html>

Burhan Kuzu<sup>738</sup>, l'un des conseillers du Président, a tweeté que le peuple a choisi le chaos contre la stabilité<sup>739</sup>. Mais malheureusement, c'était encore le Parlement qui a échoué car les partis politiques n'ont pas pu trouver un accord<sup>740</sup>. C'était la dissolution d'Erdoğan qui a résolu le nœud et cette fois-ci son parti a remporté aux élections.

Éventuellement, en Turquie même si cela a pris du temps, c'était le Parlement qui est devenu le coupable pour des crises du régime dont le sauveur est le Président. Ces dynamiques renforcées par le contexte historique ont contribué à la formation des *habitus* qui font partis du système des variables déterminantes. Ainsi, la dernière crise que la Turquie a dû subir, la tentative du coup d'État a renforcé l'image du Président Erdoğan aux yeux du peuple comme un « héros de la démocratie turque » comme De Gaulle était appelé le mai 1958 en tant que la seule personne possible à sauver le pays d'un coup d'État possible<sup>741</sup>. Dans la situation actuelle de la Turquie, le processus est nouveau mais la transformation est très rapide et nette en raison des circonstances particulières et cette transformation ressuscite l'idée d'une nouvelle Constitution dotée d'un régime présidentiel.

## II. La recherche des alternatives

C'est peut-être les circonstances extraordinaires dans lesquels les Constitutions ont été rédigées ou l'absence d'une véritable assemblée constituante et d'une transparence dans l'élaboration de la Constitution ou tout simplement le réflexe réactionnaire enraciné dans ces Constitutions renforçant l'État et l'exécutif au détriment du pluralisme... Mais le débat sur une nouvelle Constitution reste toujours vivant dans ces deux pays. Dans le cadre de ce débat, la question du régime se discute aussi et deux courants principaux peuvent être distingués : la recherche d'un régime présidentiel (A) et la recherche d'une démocratie parlementaire (B).

---

<sup>738</sup> Voir aussi p.191.

<sup>739</sup> *Radikal*, « Burhan Kuzu sonuçtan mutsuz : Bu sonuçları hak etmedik », 7 juin 2015, accessible sur : <http://www.radikal.com.tr/secim-2015/burhan-kuzu-sonuctan-mutsuz-bu-sonuclari-hak-etmedik-1374840/>

<sup>740</sup> Pour la contribution du Président Erdoğan à cet échec voir p.143.

<sup>741</sup> B. FRANÇOIS, *La misère de la V<sup>e</sup> République*, Seuil, coll. « Points », 2007, pp. 17-19.

## A. La recherche d'un régime présidentiel

Du système présidentieliste au régime présidentiel ? Telle est la question aujourd'hui. La France traumatisée par l'expérience d'une Deuxième République présidentielle se trouvait longtemps méfiante à un régime présidentiel. Mais dès les années de 1950, l'instabilité de la Quatrième République a causé la recherche d'un nouveau régime. Georges Vedel, Maurice Duverger et Georges Lavau prônaient pour un régime présidentiel car ils étaient convaincus que le parlementarisme anglais dépendant au système de partis n'était pas transposable en France<sup>742</sup>. Donc, il fallait un régime présidentiel. Le but principal était alors la stabilité en accusant le Parlement de l'impuissance et de l'ineffectivité<sup>743</sup>.

L'idée était rejetée par les politiques mais après le référendum de 1962, c'était le tour de la gauche à reprendre l'idée du régime présidentiel mais cette fois-ci pour une revalorisation du Parlement par une séparation stricte du pouvoir face à une soumission du Parlement à Général de Gaulle, une approche que François Goguel a « dénoncé » la sincérité dans son article en 1961<sup>744</sup>. Mais sa réapparition sur la scène politique coïncide avec les cohabitations<sup>745</sup>. Face à la réaffirmation du caractère parlementaire du régime durant les cohabitations, les opposants de la dyarchie à la tête de l'exécutif ont commencé à militer pour un régime présidentiel. Édouard Balladur proposait par exemple la suppression de la responsabilité du Premier Ministre devant le Parlement et faire de lui une sorte de chef d'état-major du Président<sup>746</sup>. Dominique Strauss-Kahn, lui aussi, favorisait l'idée d'un régime présidentiel en soutenant qu'un régime parlementaire au modèle britannique n'est plus possible en raison de la place importante de l'élection au suffrage universel du

---

<sup>742</sup> F. ROUVILLOIS, « Le VI<sup>e</sup> République et le mythe du régime présidentiel », *Revue du droit public*, 2002, n°1/2, pp. 139-156, spéc. p. 141.

<sup>743</sup> A. LAQUIÈZE, « Le modèle du régime présidentiel sous la V<sup>e</sup> République », *Droits*, 2006, n° 43, p. 45-60, spéc. p. 50 ; M. DUVERGER, *La VI<sup>e</sup> République et le régime présidentiel*, Fayard, 1961, p. 67.

<sup>744</sup> F. GOGUEL, « Réflexions sur le régime présidentiel », *Revue française de science politique*, 1962, n°2, pp. 289-311, spéc. p. 297-298

<sup>745</sup> A. LAQUIÈZE, « Le modèle du régime présidentiel sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 52.

<sup>746</sup> Entretien avec E. BALLADUR, *Revue du droit public*, 2002, n°1/2, pp. 53-63, spéc. p. 55

Président dans l'opinion publique<sup>747</sup>. Donc à part le courant des années 1960, la recherche du régime présidentiel s'inspirait de la force que le Parlement possède au sein du régime et le motif c'était de libérer l'exécutif du Parlement et le Président du gouvernement. Sans doute, dans une conception américaine du régime présidentiel, ceci veut dire aussi la libération du Parlement de l'exécutif et donc un tel régime peut revaloriser le Parlement. Mais les motifs qui incitent le discours d'un régime présidentiel laisse penser que ce ne serait pas l'intention principale d'une telle démarche. D'ailleurs, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République présidé par Édouard Balladur a proposé la constitutionnalisation de la pratique inconstitutionnelle issue du détournement des pouvoirs présidentiels sans faire un aménagement sur le pouvoir de dissolution du Président<sup>748</sup>.

Le contexte turc de la demande d'un régime présidentiel coïncide avec une période des coalitions entre 1991 et 2002 qui est marquée d'une instabilité gouvernementale<sup>749</sup>. Burhan Kuzu, un professeur de droit constitutionnel, milite en faveur d'un régime présidentiel depuis des années 1990. Il estimait que cela est nécessaire pour un exécutif puissant et pour éviter les coalitions qui engendrent l'instabilité et bloquent l'action gouvernementale. Ainsi, il estime que cela libérerait le Parlement grâce à une séparation stricte du pouvoir<sup>750</sup>.

Afin de militer pour un régime présidentiel turc, certains auteurs vont jusqu'à faire une liste de ressemblances entre le système politique des États-Unis et de l'Empire Ottoman pour prouver que le régime présidentiel est le régime le plus apte à la société turque<sup>751</sup>. Mais l'effort de chercher des ressemblances entre une monarchie

---

<sup>747</sup> *Le Monde*, « M. Strauss-Kahn met ses idées au service de Lionel Jospin », 23 janvier 2002.

<sup>748</sup> COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA Ve RÉPUBLIQUE, *Une Ve République plus démocratique*, *op.cit* p. 10-13.

<sup>749</sup> B. E. ODER, « Türkiye'de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları : 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler », *Başkanlık Sistemi*, TBB Yayınları, 2005, pp. 31-71, spéc. p. 31-32.

<sup>750</sup> B. KUZU, « Türkiye İçin Başkanlık Sistemi II », *Liberal Düşünce Dergisi*, 1996, n°3, pp. 84-106, spéc. pp. 90-92 ; Voir aussi H. T. FENDOĞLU, « Başkanlık Sistemi'nin Türkiye'de Uygulanabilirliği », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 567-586, spéc. pp. 583-586 L'auteur donne 19 raisons qui peuvent être regroupées sous trois groupe en tant qu'une stabilité gouvernementale, un exécutif puissant et effectif et un Parlement plus libre ; C. OKUTAN, « Yeni Anayasanın Eşiğinde Türk Siyasal Yaşamının Verileri Işığında Başkanlık Rejimi », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 702-706.

<sup>751</sup> H. T. FENDOĞLU, *Türkiye'de Başkanlık Sistemi*, Yetkin, 2015, 1<sup>e</sup> édition, spéc. pp. 173-178.

théocratique et une république démocratique pour convaincre à l'aptitude d'un régime présidentiel turc renforce les doutes sur l'intention de la révision. D'ailleurs Burhan Kuzu est maintenant un conseiller du Président Erdoğan et l'un des militants farouches du régime présidentiel turc que le parti AKP a proposé lors des travaux de la commission parlementaire pour une nouvelle Constitution.

Ce projet du régime présidentiel turc est défendu par le Président Erdoğan et il le rappelle à chaque occasion. C'était le thème principal des élections 2015 et il a souhaité que le peuple donne 400 députés pour qu'une nouvelle Constitution prévoyant un régime présidentiel<sup>752</sup>. Bien que le parti AKP n'ait pas pu trouver la majorité nécessaire pour une révision constitutionnelle, le débat ne s'est pas terminé et la révision est toujours d'actualité. Cette proposition prévoit un Président élu simultanément avec le Parlement pour quatre ans. Dans la proposition, le Président dispose d'un droit de veto en même temps que d'une initiative de référendum une fois par an et de l'initiative des lois budgétaires. Il dispose d'un pouvoir totalement discrétionnaire pour renouveler les élections parlementaires et présidentielles. Le Parlement dispose du même pouvoir aussi. Le Président peut aussi adopter des décrets présidentiels ordinaires en même temps que des décrets d'urgence pendant l'état d'urgence ou l'état de siège qui ne sont pas soumis à un contrôle judiciaire. Ainsi, ses pouvoirs de nomination assez vastes dépendent seulement de lui-même sans aucun contrôle parlementaire. Il peut nommer son cabinet, des recteurs, la moitié des membres de la Cour Constitutionnelle, du Conseil d'État et du Conseil Supérieur de la Magistrature, le Procureur général au près de la Cour de Cassation. Ces pouvoirs ainsi cumulés ne correspondent pas du tout à un régime présidentiel à l'américain prévoyant une stricte séparation des pouvoirs mais plutôt aux régimes présidentielistes de l'Amérique Latine que l'on qualifie aussi comme des régimes hyper-présidentiels car il n'y a plus de séparation stricte des pouvoirs en raison d'un droit de dissolution discrétionnaire, une initiative de référendum législatif<sup>753</sup>. La déviation du régime proposé par rapport au régime présidentiel à l'américain et ses dangers, notamment un autoritarisme rampant et l'absence d'un pouvoir judiciaire

---

<sup>752</sup>T.C. Cumhurbaşkanlığı, « Türkiye'nin geleceği için ihtiyaç duyduğu proje koalisyon değil, yeni anayasa ve başkanlık sistemidir. », op. cit.

<sup>753</sup>Ş. ÖZSOY BOYUNSUZ, « The AKP's proposal for a Turkish type of presidentialism in comparative context », *Turkish Studies*, 2016, n°17/1, pp. 68-90.

indépendant, sont donc dénoncés largement dans la doctrine<sup>754</sup> en même temps que l'incompatibilité du système des partis en Turquie avec le régime présidentiel<sup>755</sup>. En outre, la nécessité d'un changement du régime est absente vu que la Turquie est loin d'une instabilité gouvernementale depuis 2002<sup>756</sup>. Donc, l'intention d'un régime présidentiel est loin d'être établir une meilleure séparation de pouvoirs à nos yeux aussi. Il est tout simplement un projet fait pour Erdoğan pour lui plaire et le renforcer.

## B. La recherche d'une démocratie parlementaire

La présidentialisation n'est pas la seule voie possible. Il existe d'autres voix aussi au sein de la scène politique et juridique en France et en Turquie. En France, la gauche qui montrait une résistance à la lecture présidentialiste de la Constitution, s'est malheureusement ralliée à cette lecture définitivement avec le mandat de François Mitterrand. Aujourd'hui, c'est Arnaud Montebourg qui a réanimé le débat politique

---

<sup>754</sup> S. ARMAĞAN, « Memlekerimizde Başkanlık Sistemi Uygulaması Aleyhine Bazı Düşünceler », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 600-607 ; A. DÖNER, « Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 668-678, spéc. p. 677 ; M. ERDOĞAN, « Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 542-547 ; A. EREN, « İtirazım Var Başkanlık Sistemine ! », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 698-701 ; M. M. HEKİMOĞLU, « Başkanlık Demokrasisini Doğru Tartışmak », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 587-591, spéc. pp. 589-591 ; E. KALAYCIOĞLU, « Alaturka Başkanlık Rejimi ve Türkiye'nin Otoriterlikle İmtihanı », in C. AKAŞ (dir.), *Kritik Kavşak : Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi*, Küy, 2015, pp. 153-163, spéc. pp.160-163 ; E. ONAR, « Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Rejimine Geçmesi Düşünülmeli midir ? », *Başkanlık Sistemi*, TBB Yayınları, 2005, pp. 71- 110, spéc. pp. 88-110 ; E. ÖZBUDUN, « Başkanlık Sisteminin Olası Tehlikeleri », in C. AKAŞ (dir.), *Kritik Kavşak : Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi*, Küy, 2015, pp. 61-76, spéc. p. 73-76 ; S. SAYARI, « Türkiye Demokrasisini Güçlendirecek Çözüm Başkanlık Sistemi mi ? », in C. AKAŞ (dir.), *Kritik Kavşak : Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi*, Küy, 2015, pp. 77-86 spéc. pp. 83-86 ; M. YANIK, « Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 663-667, spéc. p. 667 ; S. YAZICI, « Dönüm Noktasındaki Türkiye : Başkanlık mı Parlamentarizm mi ? », in C. AKAŞ (dir.), *Kritik Kavşak : Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi*, Küy, 2015, pp. 87-110, spéc. p. 109

<sup>755</sup> E. A. AKARTÜRK, « Türk Parti Sistemi Başkanlık Rejimine Elverişli mi? », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp.692-697, spéc. p. 697

<sup>756</sup> S. ARMAĞAN, « Memlekerimizde Başkanlık Sistemi Uygulaması Aleyhine Bazı Düşünceler », *op. cit.*, spéc. pp. 601-603 ; İ. TURAN, « Başkanlık Sistemi ve Ülkemizde Başkanlık Sistemi Tartışmaları », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 525-529, spéc. pp. 528-529 ; M. Z. ÜSKÜL, « Başkanlık Sistemi mi ? Neden ? », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 530- 537, spéc. p. 532 et 537 ; S. YAZICI, « Başkanlık Sistemine Geçiş Gerekli mi ? », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 538-541 ;

autour d'une idée de la Sixième République parlementaire dotée d'un chef d'État à des attributions symbolique au type régime parlementaire<sup>757</sup>. Montebourg est aujourd'hui candidat aux primaires socialiste des présidentielles pour 2017. Il a été supporté dans son approche par certains professeurs aussi, notamment Bastien François qui dénonce depuis longtemps les pouvoirs détournés du Président de la République et l'autoritarisme dans la pratique de la Constitution de 1958<sup>758</sup>. Dans leur livre « La Constitution de la Sixième République »<sup>759</sup>, ils proposent une Constitution dotée d'un régime primo-ministériel où « pouvoir et responsabilité vont en pair<sup>760</sup> » et où le Parlement peut exercer un contrôle effectif sur le gouvernement<sup>761</sup>. Par cette démarche, le déséquilibre de « pouvoir-responsabilité-légitimité » créé par la pratique de la Constitution de 1958 peut s'anéantir. Une pareille recherche de rééquilibrage des pouvoirs en faveur du Parlement par un régime primo-ministériel peut être aussi observée dans la proposition faite dans l'ouvrage « Pour une 6<sup>e</sup> République écologique » aussi<sup>762</sup>.

En Turquie, dès l'adoption de la Constitution de 1982, il était évident que les pouvoirs du Président de la République dépassaient le cadre parlementaire et qu'il fallait les réduire. Les pouvoirs propres notamment en matière de la nomination constituaient le centre de ses critiques qui attiraient l'attention à la rupture de l'équilibre pouvoir-responsabilité. Dans cette optique, plusieurs professeurs de droit et les associations de la société civile ont choisi un Président de la République réduit dans ses pouvoirs dans les propositions de Constitution qu'ils ont élaborées<sup>763</sup>.

Contrairement à la France, comme le phénomène de la présidentialisation du système est nouveau en Turquie, tous les partis d'opposition continuent à dénoncer que l'exercice des pouvoirs du gouvernement en pratique par Erdoğan est

---

<sup>757</sup> A. MONTEBOURG, *La machine à trahir*, Denoel, 2000.

<sup>758</sup> B. FRANÇOIS, *La misère de la V<sup>e</sup> République*, *op.cit.*, pp. 45-48, 87-140.

<sup>759</sup> A. MONTEBOURG, B. FRANÇOIS, *La Constitution de la 6<sup>e</sup> République: Réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, 2005.

<sup>760</sup> *Ibid*, p. 29.

<sup>761</sup> *Ibid*, p. 30-32.

<sup>762</sup> D. BOURG (dir.), J. BETAÏLLE, L. BLONDIAUX, M.-A. COHENDET, J.-M. FOURNIAU, B. FRANÇOIS, P. MARZOLF, Y. SINTOMER, *Pour une 6<sup>e</sup> République écologique*, Odile Jacob, 2011.

<sup>763</sup> E. TEZİÇ, S. GÜRAN, Y. YAYLA, K. BAYRAKTAR, D. ULUCAN, B. TANÖR, F. SAĞLAM, S. BATUM, N. YÜZBAŞIOĞLU, « Yeni Bir Anayasa İçin, » *Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilen ve ayrıca TBMM'deki Siyasi Partilerin Anayasa Değişikliğine İlişkin Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinleri*, TBMM Başkanlığı, 22 février 1993, p. 18.

inconstitutionnel<sup>764</sup>. Évidemment, le fait que la Turquie était dotée d'un système primo-ministériel depuis 1982 sous la même Constitution est une différence majeure par rapport à la France où la pratique présidentielle a approximativement coïncidé avec le changement de la Constitution. Le premier parti d'opposition CHP a récemment publié un rapport proposant l'élection du Président par le Parlement avec une réforme pour la limitation des pouvoirs présidentiels<sup>765</sup>. Donc, les acteurs de la politique et la doctrine cherchent plutôt une alternative parlementaire et n'accepte pas la présidentialisation du système politique en ce moment.

Cependant, la tentative du coup d'État semble d'être en ce moment un point tournant dans l'acceptation de la présidentialisation du système par l'opposition. Les leaders des deux partis d'opposition CHP et MHP ont accepté de rendre visite au palais présidentiel pour la première fois depuis sa construction en 2014<sup>766</sup>. Vu que le palais était un symbole de la présidentialisation et le refus de s'y rendre était aussi une réaction au présidentielisme, une première étape vers l'acceptation de l'opposition semble d'être franchie en Turquie.

---

<sup>764</sup> *Birgün.net*, « Meclis ilga edildi saray yönetecek », 7 juin 2016, accessible sur : <http://www.birgun.net/haber-detay/meclis-ilga-edildi-saray-yonetecek-118886.html>

<sup>765</sup> *Habertürk*, « CHP'den Başkanlık Raporu », 3 juin 2016, accessible sur : <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1248493-chpden-baskanlik-raporu>

<sup>766</sup> *BBC Türkçe*, « Cumhurbaşkanı Erdoğan ; Yıldırım, Kılıçdaroğlu ve Bahçeli'yi kabul etti. », 25 juillet 2016, accessible sur : <http://www.bbc.com/turkce/36880686>

## CONCLUSION

Les Constitutions turque et française prévoient des régimes parlementaires monistes avec des gouvernements qui dirigent la politique nationale et qui sont responsables devant le Parlement. Normalement, le chef de l'État d'un régime parlementaire est impuissant et irresponsable car la responsabilité de ses actes est endossée par le gouvernement qui exerce les prérogatives attribuées au pouvoir exécutif.

Le Président de la République constitue une anomalie au sein de ces deux régimes. Contrairement au chef de l'État ainsi décrit, les Présidents de la République turc et français disposent des pouvoirs dispensés de contreseing. Cependant, cette attribution reste une exception et la règle est toujours la soumission de ses pouvoirs au contreseing. Malgré cette règle, l'importance des pouvoirs dispensés de contreseing, notamment la dissolution du Parlement, contribue à la puissance du Président de la République dans le régime politique. Ces attributions d'arbitrage sont notamment plus importantes en France car elles sont moins conditionnées en tant que pouvoir, i.e. le droit de dissolution, faire appel au référendum. Mais, vu certains pouvoirs soumis au contreseing dans la Constitution française, sont dispensé du contreseing dans la Constitution turque et vice-versa, le rôle et la place que le Président de la République occupe dans le régime politique varie.

En dépit des pouvoirs importants des chefs de l'État, leurs irresponsabilités sont toujours affirmées dans la Constitution. Les exceptions de l'irresponsabilité prévues dans les Constitutions sont inefficaces face à la présidentialisation. En plus, une immunité très largement offerte au Président de la République français le met dans une situation rompant le principe d'égalité disproportionnellement. Ainsi, les restrictions sur le contrôle budgétaire de la Présidence et sur le contrôle juridictionnel de ses actes contribuent à ce problème. L'interdiction du recours juridictionnel contre les actes accompli à titre individuel par le Président de la République turc intensifie l'intouchabilité du chef de l'État. L'équilibre pouvoir-responsabilité-légitimité se trouve ainsi brisé en France comme en Turquie.

Ces Présidents atypiques des régimes parlementaires sont encore plus renforcés au sein du système politique par une pratique inconstitutionnelle. Cette pratique qui crée une présidentialisation peut être surtout expliqué par le système des

variables déterminantes qui instaure une distinction entre la Constitution et sa pratique tout en étudiant les deux.

L'élection au suffrage universel direct du Président de la République, ancien en France mais nouveau en Turquie, contribue à une légitimation de la prééminence présidentielle au détriment de la Constitution. Par cette légitimité, les Présidents peuvent asservir le gouvernement, détruire la collégialité et détourner les pouvoirs qui lui sont confiés, notamment, la signature des ordonnances, le pouvoir de nomination et la présidence du Conseil des Ministres. Ainsi, la cohabitation, qui a démontré le caractère du régime parlementaire français en pratique aussi, est raréfiée par la réforme de quinquennat et la concordance des calendriers des élections législatives et présidentielles. Cette circonstance étant absente du système turc, il est probable qu'une cohabitation se produise et une pratique constitutionnelle du régime parlementaire, comme cela a été le cas avant 2014, se réinstaure. Mais, la concordance des calendriers pour les prochaines élections affaiblit une telle possibilité pour un avenir proche.

Le Parlement et le parlementarisme sont affaiblis et culpabilisés dans ces deux pays. Étant le résultat des réactions contre les anciennes Constitutions, ce mécanisme contribue largement à la présidentialisation du régime. Le fait majoritaire est renforcé par les mécanismes de la désignation des candidats et les modes de scrutin, même si les détails de ses mécanismes sont différents en France et en Turquie. La rationalisation excessive du parlementarisme en France et l'opposition plus faible de l'Assemblée Nationale turque que celle de France contribuent aussi au fait majoritaire en facilitant l'emprise des Présidents de la République sur le Parlement.

Les circonstances historiques affectant les systèmes se sont aussi développées dans une manière favorisant la présidentialisation au détriment du parlementarisme en France dès le début de la Cinquième République et en Turquie après le référendum de 2007 et l'élection du Président Erdoğan. Cependant, la recherche d'un nouveau régime continue en France et en Turquie et notamment l'alternative présidentielle proposée en Turquie constitue un grand danger en raison de l'absence des garanties suffisant contre un éventuel autoritarisme. La solution contre ces systèmes déséquilibrés peut être sans doute un régime parlementaire doté des garanties suffisantes pour instaurer un équilibre entre le pouvoir, la responsabilité et la légitimité.



## BIBLIOGRAPHIE

### I. Manuels, Dictionnaires juridiques & Recueil des arrêts

ARDANT P., MATHIEU B., *Droit constitutionnel et Institutions Politiques*, LGDJ, coll. « Manuels », 27<sup>e</sup> édition, 2015

AVRIL P., GICQUEL J., *Lexique Droit Constitutionnel*, coll. « Lexiques », PUF, 8<sup>e</sup> édition, 2001

BARTHELEMY J., *Précis eu droit constitutionnel*, Dalloz, 1932

CHAGNOLLAUD DE SABOURET D., *Droit constitutionnel contemporain: La Constitution de la Ve République*, Dalloz, coll. « Cours », 7<sup>e</sup> édition, 2015

CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Université », 32<sup>e</sup> édition, 2015

COHENDET M.-A., *Droit constitutionnel*, LGDJ, coll. « Cours », 2<sup>e</sup> édition, 2015

DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel: Tome 4*, E. De Boccard, 2<sup>e</sup> édition, 1924

ERDOĞAN M., *Anayasa Hukuku*, Orion, 8<sup>e</sup> édition, 2014

ESMEIN A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Sirey, 1986

FAVOREU L., GAIA P., GHEVONTIAN R., MESTRE J.-L., PFERSMANN O., ROUX A., SCOFFONI G., *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Précis », 18<sup>e</sup> édition, 2016

GICQUEL J., GICQUEL J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 29<sup>e</sup> édition, 2015

GOHIN O., *Droit constitutionnel*, LexisNexis, coll. « Manuels », 3<sup>e</sup> édition, 2016

GÖZLER K., *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin, 2000

HAMON F., TROPER M., *Droit constitutionnel*, LGDJ, coll. « Manuels », 36<sup>e</sup> édition, 2015

HAURIOU A., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, 5<sup>e</sup> édition, 1972

HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 2<sup>e</sup> édition, 1929

KABOĞLU İ. Ö., *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, Legal, 10<sup>e</sup> édition, 2015

KABOĞLU İ. Ö., SALES E., *Le droit constitutionnel turc. Entre coup d'État et la démocratie*. L'Harmattan, coll. « Comprendre le Moyen Orient », 2015

LAFERRIÈRE É., *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux : Tome 2*, Berger-Levrault, 2<sup>e</sup> édition, 1888

LONG M., WEIL P., BRAIBANT G., DÉVOLVÉ P., GENEVOIS B., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 20<sup>e</sup> édition, 2015

MATHIEU B., MACHELON J.-P., MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., ROUSSEAU D., PHILIPPE X., *Les grandes délibérations du Conseil Constitutionnel (1958-1986)*, Dalloz, coll. « Grands Textes », 2<sup>e</sup> édition, 2014

MELIN-SOUCRAMANIEN F., P. PACTET, *Droit Constitutionnel*, Dalloz, coll. « Universités », 34<sup>e</sup> édition, 2015

MEMİŞ E., *Anayasa Hukuku Notları*, Filiz, 6<sup>e</sup> édition, 2011

ÖZBUDUN E., *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 15<sup>e</sup> édition, 2014

ÖZER A., *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, 5<sup>e</sup> édition, 2015

ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, coll. « Domat droit public », 10<sup>e</sup> édition, 2013

TANÖR B., YÜZBAŞIOĞLU N., *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta, 13<sup>e</sup> édition, 2013

E. TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, Beta, 13<sup>e</sup> édition, 2013

## **II. Ouvrages généraux, ouvrages collectifs, mémoires**

AHMAD F., *İttihat ve Terakki*, traduit par N. ÜLKER, Sander Yayınları, 1971

AHMAD F., *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, Kaynak Yayınları, 13<sup>e</sup> édition, 2014

AKARTÜRK E. A., *Parlamerter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri*, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, 2010

AKGÜL M. E., *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*, Turhan, 2015

AKIN R., *Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı (1923-2007)*, İş Bankası, 2009

ALDIKAÇTI O., *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, Fakülteler, 4<sup>e</sup> édition, 1982

ARDANT P., *Le Premier Ministre en France*, Montchrestien, coll. « Clef Politique », 1991

AVRIL P., *La V<sup>e</sup> République: Histoire politique et constitutionnelle*, PUF, coll. « Droit politique et théorique », 2<sup>e</sup> édition, 1994

- AVRIL P., *Les conventions de la Constitution*, PUF, coll. « Léviathan », 1997
- BOURDON P., *Le quinquennat, cinq ans après*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2008
- BOURG D. (dir.), BETAÏLLE J., BLONDIAUX L., COHENDET M.-A., FOURNIAU J.-M., FRANÇOIS B., MARZOLF P., SINTOMER Y., *Pour une 6<sup>e</sup> République écologique*, Odile Jacob, 2011
- BRUNET P., *Vouloir pour la nation: le concept de représentation dans la théorie de l'Etat*, LGDJ, coll. « La pensée juridique », 2004
- CAMBY J.-P., SERVENT P., *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Montchrestien, coll. « Clefs Politiques », 2011
- CANDAN K., ERDEM K., ŞENCAN H., *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri : Yarı Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya, Rusya Örnekleri)*, TBMM ARMER, 2014
- CAPITANT R., *Écrits constitutionnels*, Éditions du CNRS, 1982
- CARCASONNE G., GUILLAUME M., *La Constitution*, Seuil, coll. « Essais », 13<sup>e</sup> édition, 2016 (version e-book)
- CHAGNOLLAUD D., QUERMONNE J.-L., *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Fayard, 1996
- CHEVALLIER J.-J., CARCASONNE G., DUHAMEL O., BENETTI J., *Histoire de la Ve République*, Dalloz, coll. « Classic », 15<sup>e</sup> édition, 2015
- CHIRAC J., *Mémoires 1: Chaque pas doit être un but*, NiL, 2009
- CHIRAC J., *Mémoires 2: Le temps présidentiel*, NiL, 2011
- COHEN S., *Les conseillers du Président*, PUF, coll. « Politiques d'aujourd'hui », 1980
- COHENDET M.-A., *La cohabitation : leçons d'une expérience*, PUF, 1993
- COHENDET M.-A., *Le Président de la République*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2<sup>e</sup> édition, 2012
- CONSTANT B., *Principes de politique*, Guillaumin, 1878
- COLLIARD J.-C., *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978
- COMITÉ NATIONALE CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA Ve RÉPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. I, La Documentation Française, 1987

COMITÉ NATIONALE CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA Ve RÉPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. II, La Documentation Française, 1988

COMITÉ NATIONALE CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA Ve RÉPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. III, La Documentation Française, 1991

CONNIL D., *Les groupes parlementaires en France*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2016,

DE BAECQUE F., *Qui gouverne la France?*, PUF, 1976

DE GAULLE C., *Mémoires d'espoir*, Plon, 2014

DE GAULLE C., *Mémoires de guerre Tome III*, Plon, 1958

DE MALBERG C., *Contributions à la théorie générale de l'État Tome I*, Éditions du CNRS, 1920

DEBRE J.-L., *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, LGDJ, coll. « Anthologie du droit », 2015

DOSIÈRE R., *L'argent caché de l'Élysée*, Seuil, 2007

DUHAMEL O., *Histoire constitutionnelle de la France*, Seuil, coll. « Essais », 1995

DUHAMEL O., *La gauche et la V<sup>e</sup> République*, Quaridge/PUF, 1993

DUHAMEL O., *Le quinquennat*, Les Presses Sciences Po, coll. « La bibliothèque du citoyen », 3<sup>e</sup> édition, 2008

DUSSART V., *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Éditions du CNRS, 2000

DUVERGER M., *Bréviaire de la cohabitation*, PUF, 1986

DUVERGER M., *La VI<sup>e</sup> République et le régime présidentiel*, Fayard, 1961

DUVERGER M., *Les partis politiques*, Seuil, coll. « Points », 20<sup>e</sup> édition, 1976

DUVERGER M., *Les partis politiques*, Armand Colin, 1<sup>e</sup> édition, 1951, p. 315.

ELGIE, R. (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999

FAVIER P., MARTIN-ROLAND M., *La décennie Mitterrand. Tome 2 : Les épreuves*, Seuil, 1991

- FENDOĞLU H.T., *Türkiye’de Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, 2015
- FISHER W., HORWITZ M. J., REED T.A., (dir.), *American Legal Realism*, Oxford University Press, 1993
- FRANÇOIS B., *La misère de la V<sup>e</sup> République*, Seuil, coll. « Points », 2007
- FRANÇOIS B., *Le régime politique de la V<sup>e</sup> République*, La Découverte, coll. « Repères », 2011
- FRANÇOIS B., *Quinquennat: conséquences politiques*, Economica, 2000
- FRANGI M., *Le Président de la République*, L’Harmattan, coll. « Logique Juridique », 2012
- GÖZLER K., *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, Ekin, 2010
- GÖZLER K., *Cumhurbaşkanı - Hükûmet Çatışması: Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddebilir mi?*, Ekin, 2000
- GÖZLER K., *Kanun Hükümünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Ekin, 2000
- GÖZLER K., *Türk Anayasaları*, Ekin, 1999
- JAN P., *Le Président de la République au centre du pouvoir*, La Documentation Française, 2011
- KABOĞLU İ. Ö., *Değişiklikler Işığında 1982 Anayasası: Halk Neyi Oylayacak?*, İmge, 2010
- KARAMUSTAFAOĞLU T., *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982
- KELSEN H., *Théorie générale des normes*, traduit par BEAUD O. et MALKANI F., PUF, coll. « Léviathan », 1996
- KELSEN H., *La théorie pure de droit*, Dalloz, coll. « Philosophie du droit », 1977
- KELSEN H., *La démocratie. Sa nature- sa valeur*, traduit par C. EISENMANN, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2<sup>e</sup> édition, 2004
- KERSE A., *Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı*, Sümer Yayınları, 1973
- KESKİNSOY Ö., *Cumhurbaşkanının Sorumluluğu*, Savaş Yayınevi, 2012
- LAUVAUX P., *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruylant, 1988

LAVAU G., *Partis politiques et réalités sociales: contribution à une étude réaliste des partis politiques*, Armand Colin, 1953

LIJPHART A., *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, 1994

LUCHAIRE F., GONAC G., PRETOT X. (dir.), *La Constitution de la République Française*, Economica, 3<sup>e</sup> édition, 2009

MARTIN P., *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, coll. « Clefs Politiques », 3<sup>e</sup> édition, 2006

MASSOT J., *Le chef de l'État et le chef du gouvernement: la dyarchie hiérarchisée*, La Documentation Française, coll. « Les Études de la Documentation Française », 2008

MASSOT J., *Le chef du gouvernement en France*, La Documentation française, 1979,

MONTEBOURG A., FRANÇOIS B., *La Constitution de la 6<sup>e</sup> République: Réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, 2005

MONTEBOURG A., *La machine à trahir*, Denoel, 2000

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Chap. IV, Livre XI

ONAR E., *1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1993

ÖZBUDUN Ö., *1921 Anayasası*, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 1992,

ÖZER A., *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükûmetin Kuruluş Yöntemleri*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1981

ÖZSOY BOYUNSUZ Ş., *Başkanlı Parlamenter Sistem*, Onikinci Levha, 2<sup>e</sup> édition, 2014

PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République*, Armand Colin, 1972

PASSERON A., *De Gaulle parle 1961-1966*, Fayard, 1966

POMPIDOU P., *Le nœud gordien*, Plon, 1974

RAIMOND J.-B., *Le Quai d'Orsay à l'épreuve de la cohabitation*, Flammarion, 1989

REYNAUD, P., *Et après*, Plon, 1974

RIALS S., *La Présidence de la République*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1981

RICHIR I., *Le Président de la République et le Conseil Constitutionnel*, PUF, coll. « Les grandes thèse du droit français », 1998

RIZA A., *Ahmet Rıza Bey'in Anıları*, Arba Yayınları, 1988

ROUSSEAU D., *Le Consulat Sarkozy*, Odile Jacob, 2012

SARTORI G., *Comparative Constitutional Engineering : An Inquiry Into Structures, Incentives And Outcomes*, Macmillan, 1994

SOYSAL M., *Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınları, 6<sup>e</sup> édition, 1986

SÖNMEZ H., ALAN N. (dir.), *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Madde Gerekeçeli*, TBMM, 2011

TANÖR B., *İki Anayasa 1961-1982*, Beta, 1986,

B. TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, YKY, 25<sup>e</sup> édition, 2015

TROPER M., *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, coll. « Léviathan », 1994

TROPER M., CHAMPEIL-DESPLATS V., GREGORCZYK C. (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, LGDJ, coll., « La pensée juridique », 2005

TRANCHET B., *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la Cinquième République*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1996

TURHAN M., *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989

ULUŞAHİN N., *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin, 2007

VIDELIN J.-C., *Droit de la défense nationale*, Bruylant, 2<sup>e</sup> édition, 2014

YANIK M., *Parti İçi Demokrasi*, Beta, 2002

YAZICI S., *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3<sup>e</sup> édition, 2013

YAZICI S., *Türkiye'de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*, Yetkin, 1<sup>e</sup> édition, 1997

YOKUŞ S., *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, Yetkin, 2010

YÜZBAŞIOĞLU N., *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*, Beta, 1996

ZOLLER E., *Droit des relations extérieures*, PUF, coll. « Droit Fondamental », 1992

### III. Articles

AKARTÜRK E. A., «Türk Parti Sistemi Başkanlık Rejimine Elverişli mi?», *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp.692-697

AKŞİN S., « Siyasi Tarih (1908-1923) », *Türkiye Tarihi 4 : Çağdaş Türkiye (1908-1980)*, Cem, 12<sup>e</sup> édition, 2013, pp. 29-33

ALBADAK E., « 57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı », *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Vol. LX, no 1-2, 2002, pp. 3-28

ALİEFENDİOĞLU Y., « 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı », *TTB Dergisi*, no 94, 2011, pp.329-358

ALİEFENDİOĞLU Y., « Cumhurbaşkanının Yasaları Geri Gönderme Yetkisi », *Amme İdaresi Dergisi*, 1986, Vol. 21, n° , pp. 5-25

ARDANT P., « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp. 37-62,

ARMAĞAN S., « 1982 Anayasasında Uluslararası Andlaşmaların İmzalanması ve Onaylanması Sistemi », *Anayasa Yargısı*, Vol. 17, 2000, pp.340-361

ARMAĞAN S., « Memlekerimizde Başkanlık Sistemi Uygulaması Aleyhine Bazı Düşünceler », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 600-607

ARSLAN Z., « Sunulan Raporlar Kapsamında Türk Anayasa Mahkemesi'nin Sorunlarının Tartışılması Paneli », *Anayasa Yargısı Dergisi*, 2004, C. 21, pp. 105-162

AUVRET P., « La responsabilité du chef de l'État sous la Ve République », *Revue du droit public*, 1988, n° 1, pp. 77-118

AVRIL P., « Article 12 », in F. LUCHAIRE, G. GONAC, X. PRETOT (dir.), *La Constitution de la République Française*, Economica, 3<sup>e</sup> édition, 2009

AVRIL P., « Les chefs de l'État et la notion de la majorité présidentielle », *Revue française de science politique*, 1984, Vol. 34, n°4- 5, pp. 752-765

AVRIL P., « Pouvoir et responsabilité », *Le pouvoir : mélanges offert à Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, pp. 9-23

AVRIL P., « Renforcer le Parlement : Qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n°146, 2013

BALTHAZAR L., « Le déclin du parlement, est-il irréversible », *Revue parlementaire canadienne*, Hiver 2002-2003, pp.22-25

BEAUD O., « La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République : pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution », *Revue française du droit administratif*, 2001, n°6, pp. 1187-1205

BEAUD O., « Le Conseil Constitutionnel et le traitement du Président de la République », *Jus Politicum*, 2013, 2013

BEAUD O., P. LAUVAUX, « Sur le prétendu « impeachment » à la française », *Recueil Dalloz*, 2003, pp. 2646-2651

BELANGER M., « Contribution à l'étude de la responsabilité politique du chef de l'État », *Revue du droit public*, 1979, pp.1265-1314

BENETTI J., « Le Président du groupe majoritaire », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 33-42

BENETTI J., « Les primaires et notre monarchie républicaine », *Pouvoirs*, 2015/3, n° 154, pp. 5-13

BERGOUGNOUS G., « Le Conseil Constitutionnel et le législateur », *Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2013, n° 38, pp. 7-21

BERGOUGNOUS G., « Les binômes majorité-opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 43-55

BERGOUGNOUS G., « Le Conseil Constitutionnel et le législateur », *Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2013, n° 38, pp. 7-21

BERLIA G., « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *Revue de droit public*, pp. 303-316

BINZCAK P., « Actes de gouvernement », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2006, mise à jour en 2014

BOTTINI F., « La promulgation des lois parlementaires », *Revue française de droit constitutionnel*, 2008, n° 76, pp. 761-784

BOYER V., « Le Sénat, contre pouvoir au bloc majoritaire ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2011, n°85, p. 41-68

BRAIBANT G., « L'État face aux crises », *Pouvoirs*, 1979, n°10, pp. 5-9

BRUNET P., « Le positivisme français dans la lumière du nord. Le réalisme juridique scandinave et la doctrine française », *Revus*, n° 24, 2014, pp. 187-208

BURDEAU G., « La conception du pouvoir dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, Vol. 9, n° 1, 1959, pp. 87-100

CARCASONNE G., « La primauté de l'élection présidentielle », in N. WAHL, J.-L. QUERMONNE (dir.), *La France présidentielle : l'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Presses de Sciences Po, 1995

CARCASSONNE G., « Le Président de la République française et le juge pénal », *Mélanges Philippe Ardant : Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1998, pp. 277-288

CASSIA P., « Pour une vraie « normalisation » du statut contentieux du Président de la République », *Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges. Politique(s) criminelle(s)*, Dalloz, 2014, pp. 365-382

DE CAZALS M., « La Ve République face à l'instauration d'une destitution politique inédite du Président de la République. Retour sur la révision du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958 », *Revue française de droit constitutionnel*, 2007, n° 71, pp. 451-470

CHANTEBOUT B., « La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel », *Pouvoirs*, n° 38, 1986 pp. 21-32

CHENOT B., « Le ministre, chef d'une administration », *Pouvoirs*, n°36, 1986, pp. 79-84

COHEN S., « Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle », *Pouvoirs*, n° 38, 1986, pp. 13-19

COHENDET M.-A., « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », *L'architecture du droit : Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, 2006, pp. 299-314

COHENDET M.-A., « Le système de variables déterminantes », *Constitutions et pouvoirs : Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, LGDJ, 2008, pp.119 -134

COHENDET M.-A., « La collégialité gouvernementale », in J.-J. MENEURET, C. REIPLINGER, *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruylant, 2012, pp. 55-81

COHENDET M.-A., « L'arbitrage du Président de la République », *Archives de philosophie du droit*, 2009, tome 52, pp. 15-56

COLLIARD J.-C., « Le système de partis ou la Constitution politique de la Ve République », *Revue du droit public*, 1998, n° 5/6, pp. 1611-1624

COLLIARD J.-C., « Que peut le Président », *Pouvoirs*, n°68, 1994, pp. 15-29

ÇOBAN A. R., ERDAĞ A. İ., « Göreviyle İlgili Olmayan Kişisel Suçlarından Ötürü Cumhurbaşkanı'nın Sorumluluğu ve Yargılanması », *TBB Dergisi*, 2008, n° 75, pp. 177-189

DE LAMY B., « Réforme de la responsabilité pénale du Président de la République : du trouble à la confusion », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2008, n°1, pp.121-126

DE MONTIS A., « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *Revue Française de droit constitutionnelle*, n°103, 2015, pp. 561-580

DÖNER A., « Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 668-678

DRAGO R., « Le chef des armées de la IIe à la Ve République », *La Revue Administrative*, 1996, n° 292, pp.377-380

DUHAMEL O., « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », *Droit, Institutions et systèmes politiques : Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, PUF, 1987, pp. 581- 590

DUHAMEL O., « Ordonnances : signer ou ne pas signer ? », *Le Monde*, 12 avril 1986

DUPRE DE BOULOIS X., « Les actes administratifs unilatéraux », in F. MELLERAY, P. GONOD, P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif : Tome 2*, Dalloz, 2011, 1<sup>e</sup> édition, pp. 157-217

DURAN L., « Anayasa Mahkemesine Bir Öğretim Üyesi », *Mali Hukuk*, 1993, n°44, p. 3-5

DUVERGER M., « Le Président de la République n’est pas obligé de signer les ordonnances », *Le Monde*, 22 mars 1986

DUVERGER M., « A New Political System Model : Semi-Presidential Government », *European Journal of Political Research*, n° 8, 1980, pp.165-187

ELGIE, R. « Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations », *Political Studies Review*, n° 2, 2004, p. 314-330

ÉMÉRI C., « De l’irresponsabilité présidentielle », *Pouvoirs*, 1987, n°44, pp. 133-150

ERDOĞAN M., « Başbakanlık Hükümeti mi ? », *AÜSBF Dergisi*, 1989, n° 3-4, pp. 229-247

ERDOĞAN M., « Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 542-547

EREN A., « İtirazım Var Başkanlık Sistemine ! », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 698-701

EROĞUL C., « Anayasa Değişikliği, Esası Unutturmayı Amaçlayan Usul Tartışması », *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 1987, n°86, p. 17-37

FAVOREU L., « Pour en finir avec la « théorie » des actes de gouvernement », *Mélanges en l’honneur de Pierre Pactet*, Dalloz, 2002, pp. 607- 616

FENDOĞLU H. T., « Başkanlık Sistemi'nin Türkiye'de Uygulanabilirliği », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 567-586

GHEVONTIAN R., « Le contentieux des actes préparatoires au référendum », *Revue Française de droit administratif*, 2000, n°5, pp.1004-1015

GICQUEL J.-E., « La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires », in J. GICQUEL, A. LEVADE, B. MATHIEU, D. ROUSSEAU (dir.), *Un Parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Dalloz, 2012, pp. 33-48

GICQUEL J., « Variations sur la présidence normale de François Hollande », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard : l'État, le Droit et le Politique*, Dalloz, 2014, pp. 305-317

GOUAUD C., « Le Conseil des Ministres sous la Ve République », *Revue du droit public*, Mars-Avril 1988, pp. 423-498

GOGUEL F., « Réflexions sur le régime présidentiel », *Revue française de science politique*, 1962, n°2, pp. 289-311

GÖNENÇ L., « Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği », *TEPAV Politika Notu*, 2011 (accessible sur : [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1303138962-5.Turkiyede\\_Hukümet\\_Sistemi\\_Tartismalarina\\_Kisa\\_Bir\\_Bakis\\_ve\\_Mevcut\\_Hukum\\_et\\_Sisteminin\\_Niteliği.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1303138962-5.Turkiyede_Hukümet_Sistemi_Tartismalarina_Kisa_Bir_Bakis_ve_Mevcut_Hukum_et_Sisteminin_Niteliği.pdf))

GÖZLER K., « Cumhurbaşkanı - YÖK Çatışması », *Ankara Barosu Dergisi*, 2001, n°1, pp.37-59

GRANGE J., « Le système des élections des sénateurs et ses effets », *Pouvoirs*, n°44, 1988, pp. 35-57

GUETTIER C., « Rapport introductif », in C. GUETTIER, A. LE DIVELLEC (dir.), *La responsabilité pénale du Président de la République*, L'Harmattan, coll. « Logiques Juridiques », 2003, pp. 7-41

GUIDICELLI-DELAGE G., « Justice pénale et décisions politiques : réflexions à partir des immunités et privilèges de juridiction », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2003, n°2, pp. 247-259

GUILLAUME M., « Amnistie et grâce : ordre, contre-ordre, désordre », *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, LGDJ, 2008, pp. 214-231

HADAS-LEBEL R., « La Ve République et la guerre », *Pouvoirs*, 1991, n°58, pp. 5-24

HAMON F., « Article 11 : La nouvelle procédure de l'article 11 : « Un vrai-faux référendum d'initiative populaire » », in J.-P. CAMBY, P. FRAISSEIX, J. GICQUEL (dir.), *La révision de 2008 : Une nouvelle constitution ?*, LGDJ, 2011, pp. 43-56

HART H. L. A., « Scandinavian Realism », *Cambridge Law Journal*, Vol. 17, No. 2, 1959, pp. 233-240

M. HAULBERT, « Référendum d'initiative partagée : représentants versus représentés ? », *Revue du droit public*, 2014, n°6, ID : RDP20141639

HEKİMOĞLU M. M., « Başkanlık Demokrasisini Doğru Tartışmak », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 587-591

JEANJEAN J., « Le droit de grâce », *Pouvoirs*, n° 41, 1987, pp. 151-155

KALAYCIOĞLU E., « Alaturka Başkanlık Rejimi ve Türkiye'nin Otoriterlikle İmtihanı », in C. AKAŞ (dir.), *Kritik Kavşak : Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi*, Küy, 2015, pp. 153-163

KAYA C., « Danıştay İçtihatlarında Hükümet Tasarrufu Teorisinden Devletin Hükümranlık / Egemenlik Hakkı Teorisine », *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 2016, n°7, pp. 637-663

KOUBI G., « La déférence, un devoir sans droit », *Communication*, n° 69, 2000, pp. 201-214

KUZU B., « Türkiye İçin Başkanlık Sistemi II », *Liberal Düşünce Dergisi*, 1996, n°3, pp. 84-106

KUZU B., « Yeni Bir Anayasaya Doğru », *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1992, Vol. 47, n°3, pp. 215-235

LAQUIÈZE A., « Le modèle du régime présidentiel sous la V<sup>e</sup> République », *Droits*, 2006, n° 43, p. 45-60

LE DIVELLEC A., « Des effets du contrôle parlementaires », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp. 123-139

LE DIVELLEC A., « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », *Jus Politicum*, n°1, 2008, (accessible sur : [http://juspolicum.com/uploads/pdf/JP.Le\\_Divellec25.6.pdf](http://juspolicum.com/uploads/pdf/JP.Le_Divellec25.6.pdf))

LE POURHIET A.-M., « Ordonnance : signature et nature », *Revue de l'Actualité Juridique Française* (accessible sur : <http://www.rajf.org/spip.php?article13>)

LEGRAND A., « Incompétence », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2014

MAESTRE J.-C., « Les messages présidentiels en France », *Revue de droit public*, 1964, n° 2, pp. 392-438

MARCOU J., « Face à face entre l'Armée et le Gouvernement », accessible sur : <http://ovipot.hypotheses.org/113>

MAUGÜÉ C., « L'arrêt Sarran, entre apparence et réalité », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 7, 1999

MAUS D., « Libre propos sur le Sénat », *Pouvoirs*, n°64, 1993, pp. 89-97

MELLERAY F., « A-t-on fini avec la théorie des actes de gouvernement ? », *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu : Le renouveau du droit constitutionnel*, Dalloz, 2004, pp. 1317-1327

MULLIER T., « Emploi de la force armée : entre Matignon et l'Élysée, le Conseil Constitutionnel a tranché ! », *Les Petites Affiches*, 17 juillet 2015, n° 142, pp. 3-4

ODER B. E., « Türkiye'de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları : 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler », *Başkanlık Sistemi*, TBB Yayınları, 2005, pp. 31-71

OKUTAN C., « Yeni Anayasanın Eşiğinde Türk Siyasal Yaşamının Verileri Işığında Başkanlık Rejimi », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 702-706

ONAR E., « Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Rejimine Geçmesi Düşünülmeli midir ? », *Başkanlık Sistemi*, TBB Yayınları, 2005, pp. 71- 110

ÖDEN M., « Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal Ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi », *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2009, C. 58, n°3, pp.659-691

ÖZBUDUN E., « Başkanlık Sisteminin Olası Tehlikeleri », in C. AKAŞ (dir.), *Kritik Kavşak : Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi*, Küy, 2015, pp. 61-76

ÖZSOY BOYUNSUZ Ş., « The AKP's proposal for a Turkish type of presidentialism in comparative context », *Turkish Studies*, 2016, n°17/1, pp. 68-90

PACTET P., « L'application du principe majoritaire de 1958-1981 », *Études en l'honneur de Léo Hamon : Itinéraires*, Economica, 1982, pp. 507-523

PETIT J., « La nomination des grands commis de l'État. L'expérience française », *Revue générale de droit*, vol. 36, n° 4, 2006, pp. 653-674

PFERSMANN O., « Contre le neo-réalisme juridique. Pour un débat sur l'interprétation », *Revue française de droit constitutionnel*, 2002/2, p. 283, note 6.

PINA D., « Le Président de la République au Portugal », in A. BOCKEL, H. ROUSSILLON, E. TEZİÇ (dir.), *Un Président élu par le peuple, est-il une bonne solution ?*, Presses de l'Université de Sciences Sociales de Toulouse, 2000, pp. 143-157

POYAUD D., « Les décrets réglementaires du Président de la République », *RFDA*, 1993, n°1, p. 55-66

RAPAZ P. J. C., «Le Président de la République et le régime politique portugais - Entretiens », *Jus Politicum*, n°10, 2013 [accessible sur : <http://juspolicum.com/article/Le-President-de-la-Republique-et-le-regime-politique-portugais-Entretiens-736.html>]

RAPAZ P. J. C., « Le Président de la République portugais, un pouvoir « neutre » ? » (accessible sur : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/CanelasTXT.pdf>)

ROBERT J., « M. Mitterrand peut refuser de signer », *Le Monde*, 18 avril 1986.

ROSS A., « Validity and the Conflict between Legal Positivism and Natural Law », *Revista Juridica de Buenos Aires*, IV, 1961, pp. 46-93.

ROUVILLOIS F., « Le VI<sup>e</sup> République et le mythe du régime présidentiel », *Revue du droit public*, 2002, n°1/2, pp. 139-156

SALAT-BAROUX F., « Persistance des actes de gouvernement (conclusion du commissaire du gouvernement) », *Revue Française de droit administratif*, 1999, pp. 566-578

SARICA R., « Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları », *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1942, C. 8, n°3-4, pp. 457-472

SAVONITO F., « Un Président enfin responsable politiquement. Enfin presque... », *Constitutions*, 2014, n° 4, pp. 450-459

SAYARI S., « Türkiye Demokrasisini Güçlendirecek Çözüm Başkanlık Sistemi mi ? », in C. AKAŞ (dir.), *Kritik Kavşak : Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi*, Küy, 2015, pp. 77-86

SEVİNÇ M., « Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı », *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2002, Vol. 57, n° 2, pp. 110-137

SOYBAY S., « Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı », *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1983, no 1-3, pp. 105-121

SOYBAY S., « Devlet Denetleme Kurulunun Konumu ve İşlevi », *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, no 5, 1984, pp. 107-117

SPONCHIADO L., « Le chef des armées et le responsable de la défense nationale », in B. MATHIEU, M. VERPEAUX (dir.) *Les compétences en matière de défense sous la Ve République – Dixième Printemps de Droit Constitutionnel*, Dalloz, coll. « Cahiers Constitutionnel de Paris I », 2016, pp. 27-45

ŞAHİN K., « Cumhurbaşkanı'nın Cezai Sorumluluğu », *KOÜHF Prof. Dr. Vecdi Aral'a Armağan*, 2001, p. 509-544

TANÖR B., « Siyasi Tarih 1980-1995 », in S. AKŞİN (dir.), *Türkiye Tarihi, Bugünkü Türkiye 1980-2003*, Cem, 2005, pp. 23- 109

TEZİÇ E., « Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi », *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1987, Vol. 12, pp. 101-116

TEZİÇ E. :, « Cumhurbaşkanının Sorumluluğu », *Prof. Dr. Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan*, İstanbul Barosu Yayını, 1992, pp. 277-280

THIERS E., « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, n°143, 2012, pp. 61-72

THOMAS J., « Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de défense », *VIe Congrès de droit constitutionnel*, 2005, (accessible en ligne sur : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes1/THOMAS2.pdf>)

TROPER M., « Préface à Richard Moulin », in R. MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, LGDJ, 1978, pp. ix-xii

TROPER M., « Réplique à Otto Pfersmann », *Revue française de droit constitutionnel*, 2002/2, p. 335-353

TROPER M., « Ross, Kelsen et la validité », *Droit et société*, n° 50, 2002, pp. 43-57

TURAN İ., « Başkanlık Sistemi ve Ülkemizde Başkanlık Sistemi Tartışmaları », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 525-529

D. TURPIN, « Les rapports Président/Premier Ministre sous Georges Pompidou », in *La Contribution de la Présidence de Georges Pompidou à la Ve République*, Montchrestien, 1994, pp. 127-138

TÜRK P., « Quel avenir pour le droit de grâce ? Commentaire de l'article 6 du projet de loi de révision constitutionnelle », *Petites Affiches*, n° spécial « Du nouveau dans la Constitution », 14 mai 2008, n° 79, p. 23-25.

ULUSOY A., « Cumhurbaşkanı'nın Tek Başına Yaptığı İşlemler ve Yargısal Denetim Sorunu », *Ankara Barosu Dergisi*, 2008, n°3, pp. 13-25

ULUŞAHİN N., « Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize Etkileri: Türkiye'de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm ve Geleceğe Yönelik Beklentiler », *Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, n°51, 2013, pp. 319-333

UZ A., « Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi », *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Vol. 2 n°1, 2011, pp. 59-94

ÜSKÜL M. Z., « Başkanlık Sistemi mi ? Neden ? », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 530- 537

VERPEAUX M., « Contrôle de constitutionnalité des actes administratifs : Normes de références », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2014

VERPEAUX M., « Les consultations locales outre-mer, suite... et fin ? », *AJDA*, 2004, p. 594-599

VIEL M.-T., « La répartition des compétences en matière militaire », *Revue de droit public*, 1993, pp.141-195

VIEL M.-T., « Régime des décrets librement délibérés en conseil des ministres », *AJDA*, 1994, n° 12, pp. 904-912

VOISSET M., « Une formule originale des pouvoirs de crises : l'article 16 », *Pouvoirs*, 1979, n°10, pp. 105-113

YANIK M., « Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 663-667

YAVUZ B., M. S. BAYINDIR M. S., « Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmesi Tartışmaları ve Sistem Arayışı », *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2014, vol. XVIII, no 3-4, p. 435-457

YAZICI S., « Başkanlık Sistemine Geçiş Gerekli mi ? », *Yeni Türkiye : Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 2013, n°51, pp. 538-541

YAZICI S., « Dönüm Noktasındaki Türkiye : Başkanlık mı Parlamentarizm mi ? », in C. AKAŞ (dir.), *Kritik Kavşak : Parlamenter Sistem-Başkanlık Sistemi*, Küy, 2015, pp. 87-110

YOLKA P., « Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat sous la Ve République », *Revue de droit public*, 1999, pp. 719-758

YÜZBAŞIOĞLU N., « 19 Şubat Krizi : Cumhurbaşkanının Hukuki Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme », *Aysel Çelikel'e Armağan-Milletlerarası Hukuk Bülteni*, no 1-2, 1999-2000, pp. 1037-1068

YÜZBAŞIOĞLU N., « Türkiye'de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi », *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Vol. 55, 1995-1996, n° 1-2, pp. 103-150

#### **IV. Thèses et Mémoires Universitaires**

BENETTI J., *Droit parlementaire et fait majoritaire sous la Ve République*, thèse dact., Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2004

CHANTEBOUT B., *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale*, thèse dact., Université de Paris, 1967

COHEN S., *La responsabilité pénale du Président de la République*, Mémoire de DEA dact., Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2001

ÇELİK D. B., *Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu: Yapısal Açından Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, thèse dact., Université de Galatasaray, 2010

DE MONTIS A., *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle », 2016

DUSSART V., *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Éditions du CNRS, 2000

ERDOĞAN M., *1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukuki Durumu*, thèse dact., Université d'Ankara, 1987

MONTAY B., *Le pouvoir de nomination de l'exécutif sous la Ve République*, mémoire dact., Université Paris II Panthéon-Assas, 2013

ÖZKUL F., *1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı*, thèse dact., Université d'Ankara, 2011

PAPASPYROU V., *La signature du Président de la République*, thèse dact., Université Paris II Panthéon-Assas, 2005

PIASTRA A., *Du contreseing sous la Ve République.*, thèse dact., Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1997

POUGET J.-P., *La responsabilité du Président en France et aux Etats-Unis. De l'impeachment américain à la procédure de destitution en droit français*, thèse dact., Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2009

SPONCHIADO L., *La compétence de nomination du Président de la Cinquième République*, thèse dact., Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2014

VINTZEL C., *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2011

## **V. Rapports**

BARTOLONE C., WINOCK M. (dir.), Groupe de travail sur l'avenir des institutions, *Refaire la démocratie*, Assemblée Nationale, 2015

COMMISSION DE RÉNOVATION ET DE DÉONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE, *Pour un renouveau démocratique*, La Documentation Française, 2012

COMMISSION DE RÉFLEXION SUR LE STATUT PÉNAL DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République*, La Documentation Française, 2007

COUR DES COMPTES, *Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République*, 2015

Annexe au projet de loi de règlement 2014, *Rapport relatif aux crédits accordés aux pouvoirs publics*, accessible sur: [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2014/rap/html/DRGNORMALMSNPB.htm](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2014/rap/html/DRGNORMALMSNPB.htm)

TEZİÇ E., GÜRAN S., YAYLA Y., BAYRAKTAR K., ULUCAN D., TANÖR B., SAĞLAM F., BATUM S., YÜZBAŞIOĞLU N., « Yeni Bir Anayasa İçin, » *Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilen ve ayrıca TBMM'deki Siyasi Partilerin Anayasa Değişikliğine İlişkin Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinleri*, TBMM Başkanlığı, 1993

**\*Les références des sites internet et des arrêts cités sont mentionnées dans les notes de bas de page.**

**\*\* La traduction française utilisée pour la Constitution turque est accessible sur : Digithèque MJP, <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1982.htm>**

# TABLES DES MATIÈRES

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Remerciements .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>Abréviations.....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>INTRODUCTION .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>TITRE I : LES PRÉSIDENTS ATYPIQUES DES RÉGIMES<br/>PARLEMENTAIRES.....</b>                                     | <b>31</b> |
| <b>CHAPITRE I : Des Présidents dotés des pouvoirs importants.....</b>   | <b>32</b> |
| SECTION I : La règle : Les pouvoirs soumis au contreseing des chefs de l'État des<br>régimes parlementaires ..... | 33        |
| I. Une particularité turque : Le critère de distinction insaisissable .....                                       | 34        |
| II. Les pouvoirs relatifs à l'exécutif .....  | 39        |
| A. La présidence du Conseil des Ministres : Une inversion importante entre les deux<br>systèmes.....              | 40        |
| B. Le pouvoir de nomination.....  | 42        |
| C. La signature des ordonnances et des actes réglementaires .....   | 49        |
| III. Les pouvoirs concernant les prérogatives étatiques .....   | 55        |
| A. Le chef des armées .....   | 55        |
| B. Les relations internationales .....  | 59        |
| SECTION II : L'exception : Les pouvoirs dispensés de contreseing d'un arbitre .....                               | 61        |
| I. L'arbitrage populaire .....  | 63        |
| A. Le référendum.....   | 63        |
| B. La dissolution.....  | 70        |
| II. L'arbitrage institutionnel .....  | 75        |
| A. La nomination du Premier Ministre.....   | 75        |
| B. L'influence majeure sur la juridiction constitutionnelle.....  | 77        |
| 1) La nomination des juges constitutionnels .....   | 78        |
| 2) La saisine de la juridiction constitutionnelle.....  | 81        |
| SECTION III. Les divergences importantes par rapport à la règle de contreseing .....                              | 82        |
| I. Les relations avec le Parlement.....   | 82        |
| A. La convocation du Parlement .....  | 83        |
| B. Le droit de message .....  | 85        |
| C. La demande d'une nouvelle délibération.....  | 87        |
| II. Les pouvoirs concernant le pouvoir judiciaire .....   | 90        |
| A. La nomination des juges et des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature .....                           | 90        |
| B. Le droit de grâce .....  | 93        |
| III. Les pouvoirs exceptionnels en temps de crises .....  | 94        |
| <b>CHAPITRE II : Des Présidents intouchables.....</b>   | <b>98</b> |
| SECTION I : Le contrôle du Président.....   | 98        |
| I. Le contrôle budgétaire du Président .....  | 99        |
| A. Un contrôle en vue de développement en France.....   | 99        |
| B. Une opacité récemment instaurée en Turquie.....  | 101       |
| II. L'insuffisant contrôle juridique de ses actes .....   | 104       |
| A. Les juridictions constitutionnelles .....  | 105       |
| B. Les juridictions administratives .....   | 108       |
| SECTION II : La responsabilité du Président .....   | 113       |
| I. La responsabilité pénale du Président de la République.....  | 113       |
| A. Une irresponsabilité pénale et une immunité très étendues.....   | 114       |
| B. Une responsabilité pénale très limitée .....   | 120       |
| 1) Une notion commune controversée : « Haute Trahison » .....   | 120       |
| 2) Une exception française: la responsabilité pénale devant la Cour Pénale<br>Internationale .....                | 124       |
| II. La responsabilité politique inexistante .....   | 125       |
| A. Une responsabilité politique improbable: La destitution du Président de la République<br>.....                 | 125       |
| B. La responsabilité politique inexistante devant le peuple .....   | 127       |

|   |            |
|---|------------|
| <b>TITRE II : LES PRÉSIDENTS RENFORCÉS DES SYSTÈMES PRÉSIDENTIALISTES .....</b>       | <b>130</b> |
| <b>CHAPITRE I : L'asservissement du gouvernement.....</b>                             | <b>131</b> |
| SECTION I : La légitimité au sein de l'exécutif .....                                 | 131        |
| I. La légitimité renforcée du Président .....   | 132        |
| A. L'élection au suffrage universel .....   | 132        |
| B. Le cas spécifique de la France : la majorité présidentielle et le quinquennat..... | 137        |
| II. La légitimité affaiblie du Premier Ministre .....                                 | 140        |
| A. Le Premier Ministre effacé .....   | 140        |
| B. Le Premier Ministre révoqué .....  | 144        |
| SECTION II : Le chef contesté de l'exécutif .....                                     | 147        |
| I. Les pouvoirs soumis au contreseing mais accentués du Président .....               | 148        |
| A. Le pouvoir de nomination.....  | 149        |
| B. Le refus de signer les ordonnances .....   | 154        |
| II. La prééminence présidentielle dans la direction de l'action gouvernementale ..... | 158        |
| A. L'emprise sur le Conseil des Ministres et le « gouvernement parallèle » .....      | 158        |
| B. Le domaine réservé du Président de la République .....                             | 163        |
| <b>CHAPITRE II : La culpabilisation du parlementarisme.....</b>                       | <b>166</b> |
| SECTION I : Le Parlement affaibli .....   | 167        |
| I. Les élections législatives.....  | 167        |
| A. La désignation des candidats .....   | 168        |
| B. Le mode de scrutin et le système des partis.....                                   | 171        |
| II. L'opposition parlementaire.....   | 174        |
| A. Le Parlement, un législateur malgré les partis politiques .....                    | 175        |
| B. Le Parlement, un tribun de l'opposition ?.....                                     | 178        |
| SECTION II : Le Parlement coupable .....  | 181        |
| I. La présomption de l'abus du parlementarisme .....                                  | 182        |
| A. La « rationalisation » du parlementarisme .....                                    | 182        |
| B. Une bataille éventuellement perdue contre le Président .....                       | 187        |
| II. La recherche des alternatives.....  | 191        |
| A. La recherche d'un régime présidentiel .....  | 192        |
| B. La recherche d'une démocratie parlementaire.....                                   | 195        |
| <b>CONCLUSION .....</b>   | <b>198</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>   | <b>201</b> |