

THÈSE

Pour obtenir le diplôme de doctorat
Spécialité SCIENCES JURIDIQUES
Préparée au sein de l'Université de Caen Normandie

Le présidentielisme: étude de droit constitutionnel comparé France/Turquie

Présentée et soutenue par
AYSEGUL FISTIKCI

Thèse soutenue le 07/12/2021
devant le jury composé de

M. DOMINIQUE ROUSSEAU	Professeur émérite, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Rapporteur du jury
M. ERIC SALES	Maître de conférences HDR, Université de Montpellier	Rapporteur du jury
M. IBRAHIM ÖZDEN KABOGLU	Chercheur,	Membre du jury
MME ELEONORA BOTTINI	Professeur des universités, Université Caen Normandie	Président du jury
MME ELODIE SAILLANT	Professeur des universités, Université Caen Normandie	Directeur de thèse

**Thèse dirigée par ELODIE SAILLANT, Centre de recherches sur les droits
fondamentaux et les évolutions du droit (Caen)**

L'Université de Caen Normandie n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

À la mémoire de Catherine

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vont à ma directrice de thèse, Madame la Professeure Élodie Saillant-Maraghni, pour avoir accepté de diriger cette recherche. Je lui suis reconnaissante pour sa confiance, ses conseils avisés, ses relectures ainsi que ses encouragements. Je tiens également à exprimer ma gratitude à Monsieur le Professeur İbrahim Özden Kaboğlu qui par son implication depuis le début de cette recherche l'a considérablement enrichie.

Mes remerciements s'adressent ensuite à Madame la Professeure Eleonora Bottini, à Monsieur le Professeur Dominique Rousseau ainsi qu'à Monsieur Éric Sales de me faire l'honneur de siéger dans le jury.

Je tiens par ailleurs à remercier l'ensemble des membres du Centre de Recherche sur les Droits Fondamentaux et les Évolutions du Droit (CRDFED) qui ont su faire de ce laboratoire un cadre idéal, bienveillant et aussi stimulant pour la recherche.

Je souhaite également adresser à Monsieur le Professeur Aydın Gülan ma gratitude pour son accueil à l'Université d'Istanbul et pour m'avoir accordé un accès privilégié aux ressources documentaires sur place.

En effet, la recherche documentaire est une étape cruciale du parcours de thèse. Qu'il me soit permis de remercier ici l'ensemble des personnels des bibliothèques dans lesquelles j'ai travaillé à Caen et à Istanbul. Je remercie également le personnel administratif dont Esther Camus et Françoise Le Bourhis pour leur soutien aussi bien administratif que moral.

La solidarité entre les doctorants et jeunes docteurs du CRDFED a constitué sans aucun doute l'un des piliers de ce parcours de thèse. Mes sincères remerciements vont à mes collègues et amis Alexia, David P., David V., Morgan, Quentin et Xavier qui ont été d'une aide précieuse dans l'accomplissement de cette thèse. J'ai une pensée particulière pour Eugénie et Juliette qui ont su m'accompagner dans ma réflexion, mais aussi trouver les mots justes dans les moments de doute.

Enfin, je souhaite remercier tous mes proches pour leur patience et leur soutien sans faille. Merci à mes sœurs, pour leur présence et leurs encouragements au quotidien, et merci à mes parents sans qui rien n'aurait été possible.

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

AKP	<i>Adalet ve Kalkınma Partisi</i> (Parti de la justice et du Développement)
ANAP	<i>Anavatan partisi</i> (Parti de la mère patrie)
AP	<i>Adalet partisi</i> (Parti de la justice)
AYM	<i>Anayasa Mahkemesi</i> (Cour constitutionnelle)
AYMKD	<i>Anayasa Mahkemesi Karar Dergisi</i> (Revue des décisions de la Cour constitutionnelle)
c.	<i>cilt</i> (volume)
CCC	Comité consultatif constitutionnel
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
cf.	<i>Confer</i>
CHP	<i>Cumhuriyet Halk Partisi</i> (Parti républicain du peuple)
CNCCFP	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
coll.	collection
contra	contraire
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CSN	Conseil de Sécurité nationale (<i>MGK</i>)
DC	Décision du Conseil constitutionnel
dir.	sous la direction de
DMTD	<i>Danışma Meclisi Tutanak Dergisi</i>
DPSHEC	Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958
DSP	<i>Demokratik Sol Parti</i> (parti démocratique de gauche)
E.	<i>Esas</i>
éd.	Édition
et al.	<i>et alii auctores</i>
FP	<i>Fazilet partisi</i> (parti de la vertu)
GANT	Grande Assemblée nationale de Turquie (<i>TBMM</i>)
HDP	<i>Halkların Demokratik Partisi</i> (le parti démocratique des peuples)
HSYK/HSK	<i>Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu / Hâkimler ve Savcılar Kurulu</i> (Haut Conseil des juges et des procureurs / Conseil des juges et des procureurs)
ibid.	<i>ibidem</i>
in	dans
infra	ci-dessous
JORF	Journal officiel de la République française
K.	<i>Karar</i> (décision)
Kt.	<i>Karar tarihi</i> (date de la décision)
LFI	La France Insoumise
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
LR	Les Républicains
LEM	La République En Marche

MHP	<i>Milliyetçi Hareket Partisi</i> (le parti de l'action nationaliste)
MKYK	<i>Merkez Karar ve Yönetim Kurulu</i> (Conseil de délibération et d'administration centrale)
n°	numéro
<i>op. cit.</i>	<i>opus citatum</i>
<i>passim</i>	ça et là, en différents endroits.
PC	Parti communiste
PS	Parti socialiste
PUF	Presses universitaires de France
RDP	Revue du droit public de la science politique en France et à l'étranger
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RPR	Rassemblement pour la République
s.	suivant.e.s
<i>supra</i>	ci-dessus
t.	tome
<i>TBMM</i>	<i>Türkiye Büyük Millet Meclisi</i> (GANT)
UNR	Union pour la nouvelle République
UNR-UDT	Union pour la nouvelle République – Union démocratique du travail
v.	voir
vol.	volume
y.y.	<i>yasama yılı</i> (session parlementaire)
YSK	<i>Yüksek Seçim Kurulu</i> (Haut Conseil électoral)

SOMMAIRE

PARTIE I UN PRESIDENTIALISME EN DEVENIR

Titre I - Un présidentialisme en sommeil

Chapitre I - Une neutralité consacrée : l'intention de mettre en place un régime parlementaire

Chapitre II - Une neutralité repensée : la création d'une fonction présidentielle préservatrice du régime parlementaire

Titre II - Un présidentialisme par intermittence

Chapitre I - Une neutralité fragilisée : la dimension partisane de l'élection présidentielle

Chapitre II - Une neutralité rejetée : les liens entre le président et son parti

PARTIE II UN PRESIDENTIALISME ACTE

Titre I - L'institution de la fonction présidentielle gouvernementale : une déviance présidentialiste pérennisée

Chapitre I - La systématisation d'une autorité présidentielle partisane : le socle de la fonction présidentielle gouvernementale

Chapitre II - L'institution de la fonction présidentielle gouvernementale : la création de l'unité politique présidentielle

Titre II - La spécificité du présidentialisme franco-turc : la conjugaison de la fonction de tutelle à la fonction gouvernementale

Chapitre I - Les risques de dérives liés à la dualité fonctionnelle du président de la République

Chapitre II - La possible rationalisation du présidentialisme par le retour à l'unité fonctionnelle présidentielle ?

INTRODUCTION GENERALE

Selon R. Abel : « Le droit, c'est à la fois des règles et de la politique, un idéal et la réalité, quelque chose de neutre et de partisan, au-dessus de la bataille et en plein milieu d'elle »¹. L'étude des régimes politiques en est un parfait exemple, forçant toujours à la mise en balance entre le cadre théorique et la vie politique concrète. Par cette opération, il est possible de saisir l'essence d'un régime politique.

L'étude du présidentielisme met en relief l'ensemble de ces considérations, d'où son intérêt. Selon certains auteurs, ce régime présente, en son sein, des contradictions empêchant notamment de l'appréhender et de lui conférer une définition juridique précise dans le cadre de la classification des régimes politiques², du fait de son hétérogénéité. Le recours à la classification présente toutefois un intérêt certain dans la mesure où le présidentielisme se révèle toujours comme un système déviant d'un régime politique d'équilibre des pouvoirs qu'il soit parlementaire ou présidentiel. Aussi, l'étude du présidentielisme ne peut être réalisée efficacement dans sa généralité, et mérite d'être appréhendée au préalable dans un cadre plus réduit et donc précis. Cela est rendu possible par le recours, en premier lieu, à la méthode de la classification qui permet de mieux cerner le présidentielisme au travers de la distinction entre régime et système politiques. Le présidentielisme constitue donc un système déviant à partir d'un régime politique pensé sur le principe d'équilibre des pouvoirs (I). Le choix de deux systèmes présidentielistes spécifiques que sont la France et la Turquie conduit à éclairer la notion de présidentielisme par le recours à une thèse spécifique : le présidentielisme comme déviance du régime parlementaire (II). La notion de régime parlementaire présente toutefois certaines limites et mérite d'être mieux cernée dans le cadre de cette étude. C'est donc par le recours à la notion de régime d'unité d'orientation politique (III) qu'il est possible de définir les contours de la déviance présidentieliste telle qu'elle se présente en France et en Turquie (IV).

¹ R. Abel cité par L. Israël, « Danièle Lochak : petit essai d'objectivisation sociologique », in V. Champeil-Desplats, N. Ferré (dir.), *Frontières du droit, critique des droits : billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak*, LGDJ, 2007, p. 340.

² R. Moulin, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », LGDJ, 1978.

I. L'intérêt d'une étude sur le présidentielisme : la définition d'une notion encore mal saisie par le droit

Les difficultés entourant la définition du présidentielisme. La définition du terme « présidentielisme » n'apparaît pas comme une tâche aisée dans les travaux de la doctrine constitutionnaliste et politiste qui s'y rapportent. Aussi, qu'il s'agisse d'ouvrages généraux, comme des dictionnaires, d'études approfondies dans des articles de revues spécialisées ou bien encore des thèses écrites à ce sujet, le caractère « flou »³, « vague »⁴, « imprécis »⁵ ou « impropre à recevoir une définition juridique »⁶ du présidentielisme est une constante. Il est certes possible d'en brosser, à grands traits, les contours qui consistent très généralement à faire état d'une prééminence présidentielle dans le cadre des rapports entre les pouvoirs institués⁷. Mais, même s'il est nécessaire de cantonner l'analyse aux démocraties libérales, cette définition générale ne permet pas de comprendre pleinement le phénomène présidentieliste et d'en analyser les causes et les effets.

Cela est dû avant tout à la diversité des systèmes politiques présentés sous cette étiquette, qui pose la question du caractère polysémique de la notion de présidentielisme (A). C'est donc par le recours à la classification qu'il est possible de mieux encadrer la notion comme un système déviant d'un régime d'équilibre des pouvoirs, qu'il soit présidentiel ou parlementaire (B).

A. La « diversité des présidentielismes »⁸ ou le caractère polysémique du présidentielisme en tant que notion

Les auteurs qui ont étudié le présidentielisme sont irrémédiablement amenés à souligner la diversité recouvrant ce terme, interrogeant même l'existence de celui-ci en tant que notion⁹. Il n'y aurait donc pas *un* mais *des* présidentielismes rendant par conséquent délicate l'entreprise d'une conceptualisation. Cette hétérogénéité conduit naturellement les auteurs à tenter d'identifier différentes catégories du présidentielisme et de définir celles-ci afin de mieux en appréhender le

³ J. Garcia, « Présidentielisme, parlementarisme ou pouvoir exécutif ambivalent, quelle différence pour les démocraties latino-américaines ? », in J. Garcia, D. Rolland, P. Vermeren (dir.), *Les Amériques, des constitutions aux démocraties : Philosophie du droit des Amériques*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2015, p. 243.

⁴ G. Conac, v° « présidentielisme », in O. Duhamel, Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p. 812.

⁵ V° « Présidentielisme », in A. Le Divellec, M. de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, coll. Sirey, Dalloz, 2020, p. 303.

⁶ P. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, coll. « Béhémoth », PUF, 2002, p. 1.

⁷ Selon J. et J.-É. Gicquel, « le présidentielisme "[d]ans le cadre d'un État de droit, [...] prend en compte le phénomène de concentration de l'autorité au bénéfice du chef de l'État" (*Droit constitutionnel et institutions politiques*, 34^e éd., coll. « Précis Domat », LGDJ Lextenso, p. 183).

⁸ R. Moulin, *Le présidentielisme et la classification...*, *op. cit.*, p. 199 et s.

⁹ Au moment de la rédaction de sa thèse et dans l'introduction de celle-ci, R. Moulin considère que ce terme « tend à devenir une notion » (*ibid.*, p. 9).

sens. L'interrogation qui s'impose à ce stade consiste alors en la possibilité de conceptualiser ce présidentialisme pris dans sa généralité et, par conséquent, dans toute sa diversité.

Pour ce faire, il faut justement se pencher sur les catégories élaborées par les auteurs en question, qui sont identifiées, dans la plupart des cas, selon un critère géographique¹⁰. Il est ainsi possible d'y trouver les présidentialismes latino-américains, africains, d'Europe centrale et orientale et bien d'autres. Dans cette tendance, A. Hauriou distingue le « présidentialisme séculaire en Amérique latine »¹¹, du « présidentialisme renforcé en Afrique noire »¹² et du « présidentialisme fermé en Algérie »¹³. Le « présidentialisme latino-américain »¹⁴ constitue sans doute la masse dominante avec pléthores d'études¹⁵. Cette catégorie de régime présidentieliste serait principalement issue d'une « déformation du régime présidentiel »¹⁶, bien que des auteurs, comme F. Moderne, soulignent les formes « diversifiées » que prennent ces régimes¹⁷ par des évolutions « dans certains cas » qui ont « favorisé le développement de véritables expériences parlementaires de plus ou moins longue durée »¹⁸. Les auteurs interrogent également les sources du présidentialisme africain, et là aussi les origines présentent des diversités. Selon D. Lavroff et

¹⁰ Selon G. Conac, « les présidentialismes sont géographiques » (G. Conac, « Pour une théorie du présidentialisme, quelques réflexions sur les présidentialismes latino-américains », in B. Chantebout, F. Hamon (dir.), *Le pouvoir : mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 116).

¹¹ A. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 6^e éd., Éditions Montchrestien, 1975, p. 522.

¹² *Ibid.*, p. 523.

¹³ *Ibid.*, p. 525.

¹⁴ F. Moderne, « Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains », *Pouvoirs*, n°98, 2001, pp. 63-87.

¹⁵ V. par exemple J.-F. Flórez Ruiz, *Voter sans élire : le caractère antidémocratique de la réélection présidentielle immédiate en Amérique Latine, 1994-2016*, thèse de doctorat, Université Panthéon-Assas, 2017 ; F. Moderne, « Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains », *op. cit.* ; A. Martin, *Président et régime présidentieliste en Amérique latine*, coll. « Droit comparé », L'Harmattan, 2018 ; S. Mainwaring, M. Soberg (dir.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, 1997 ; J. Garcia, « Présidentialisme, parlementarisme ou pouvoir exécutif ambivalent,... » *op. cit.*, pp. 243-263 ; G. Conac, « Pour une théorie du présidentialisme,... », *op. cit.*, pp. 115-148 ; M. Carballo, « Le caractère présidentieliste des régimes ibéro-américains », in *Etudes offertes à Jacques Lambert*, éd. Cujas, 1976, pp. 147-163.

¹⁶ G. Conac, v° « présidentialisme », in O. Duhamel, Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p. 812 ; le même auteur ayant aussi affirmé dans sa contribution précitée que « le présidentialisme latino-américain résulte d'abord du choix d'un certain modèle constitutionnel : celui des États-Unis » (G. Conac, « Pour une théorie du présidentialisme,... », *op. cit.*, p. 125).

¹⁷ F. Moderne fait ainsi référence aux travaux de classification de ces régimes entrepris par des auteurs comme K. Loewenstein en 1949 (F. Moderne, « Les avatars du présidentialisme... », *op. cit.*, p. 74), de G. J. Bidart Campos en 1967, de N. Alcalá en 1993, de S. Valencia Carmona et de A. Colomer Viadel en 1990. Toutes ces classifications tendent à démontrer l'absence d'un même modèle présidentieliste au sein de ces catégories, et le manque de pertinence d'envisager le présidentialisme par secteur géographique, malgré l'existence de facteurs communs entre ces différents systèmes politiques (*ibid.*, p. 75).

¹⁸ *Ibid.*, p. 77. Aussi, G. Conac évoque déjà la présence d'un « présidentialisme parlementaire » puisque selon l'auteur, « le constitutionnalisme latino-américain [...] s'est laissé pénétrer par des techniques parlementaires ; assez souvent ces techniques avaient pour résultat de renforcer les moyens d'action du président sur les Assemblées » (G. Conac, « Pour une théorie du présidentialisme,... », *op. cit.*, p. 130). K. Loewenstein repère déjà en 1949, dans sa classification des systèmes latino-américains, les « régimes présidentiels semi-parlementarisés où le législatif et l'exécutif entretiennent des rapports proches de ceux d'un système parlementaire » (F. Moderne, « Les avatars du présidentialisme... », *op. cit.*, p. 74), de même que A. Colomer Viadel en 1990 qui distingue un « présidentialisme autonome avec équilibre des pouvoirs » (*ibid.*, p. 75). Cela permet à F. Moderne, reprenant les termes de P. Planas, d'évoquer la « tentation parlementariste » de ces systèmes bien que l'auteur finisse par en nuancer les effets sur le long terme (*ibid.*, pp. 78-79).

G. Peiser, ce présidentielisme serait issu d'une transformation du « schéma traditionnel du régime présidentiel »¹⁹, alors que G. Conac évoque les inspirations tantôt anglaises tantôt françaises par un mimétisme de la Constitution de 1958 des Constitutions africaines durant la période post-coloniale²⁰. Selon l'auteur, « en Afrique, après les indépendances, [le modèle présidentieliste] a pu, du fait de l'instauration des partis uniques ou dominants, se mouler très formellement et même facilement dans des constitutions de type parlementaire aussi bien que présidentiel »²¹. L'idée du « présidentielisme parlementaire » de l'auteur est reprise par R. Ngando Sandjè du fait d'une collaboration des pouvoirs qu'il constate dans les régimes de ce type donnant tantôt lieu à une « prééminence de l'exécutif » et tantôt une « prédominance du Parlement ». V. R. Manangou, au contraire, qualifie les « régimes politiques africains » comme une « variété du régime présidentiel »²². Quant au présidentielisme d'Europe centrale et orientale qui a pris forme durant la période post-communiste, celui-ci s'inspire davantage de « l'expérience française »²³. En effet, la plupart de ces pays consacrent l'élection directe du chef de l'État, à l'exception notable de la République tchèque et de la Hongrie qui a fait le choix du « régime parlementaire pur »²⁴. Toutefois, les inspirations ne sont pas homogènes²⁵, pas plus que la catégorie des régimes « postcommunistes » comme l'affirme S. Milacic²⁶. Cela donne lieu à des « intermittences du modèle français » selon P. Lauvaux²⁷ qui souligne une « influence contrastée »²⁸ du modèle français dans ces États dans lesquels, malgré son élection directe, le président ne détient pas les mêmes pouvoirs que le président de la V^e République²⁹. Il est par exemple question d'un présidentielisme « contrôlé » en Roumanie³⁰, et même un système parlementaire d'inspiration allemande pour la Slovaquie³¹. Toutefois, les évolutions peuvent être variables d'un régime à l'autre et donner lieu à une concentration des pouvoirs dans un régime pensé sur le modèle

¹⁹ D. Lavroff, G. Peiser, *Les Constitutions africaines de l'Afrique francophone*, A. Pedone, 1961, p. 24.

²⁰ G. Conac, v^o « présidentielisme », *op. cit.*, p. 814.

²¹ G. Conac in *Symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, 6-8 novembre 2005, p. 27 cité par R. Ngando Sandjè, « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentieliste ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n^o93, 2013/1, pp. e7-e8.

²² V. Manangou, « Le néo-présidentielisme africain : entre paternalisme et superposition », *Revue française de droit constitutionnel*, n^o103, 2015/3, pp. e26-e53.

²³ C. Castano, « La construction de l'institution présidentielle dans les pays de l'est (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie) », in Y. Mény (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, coll. « Logiques politiques », L'Harmattan, 1993, p. 250.

²⁴ M. Novák, « Entre l'héritage communiste et les choix institutionnels : la transition démocratique tchèque comparée avec la Pologne et la Hongrie », in S. Milacic (dir.), *La réinvention de l'État. Démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale*, Bruylant, 2003, p. 58.

²⁵ Le modèle allemand constitue également une source de référence (S. Milacic, « Les ambiguïtés du constitutionnalisme postcommuniste », in J.-C. Colliard, Y. Jegouzo (dir.), *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Economica, 2001, p. 349) ; P. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, pp. 35-36.

²⁶ S. Milacic, « Les ambiguïtés du constitutionnalisme postcommuniste », *op. cit.*, p. 349.

²⁷ P. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p. 35 et s.

²⁸ *Ibid.*, p. 42.

²⁹ *Ibid.*, p. 39.

³⁰ *Ibid.*, p. 40.

³¹ *Ibid.*, p. 41.

parlementaire. C'est le cas de la Hongrie sous la gouvernance de V. Orban dont le système politique tend vers un « majoritarisme » particulièrement préoccupant selon des observateurs avisés qui y décèlent un « désenchantement démocratique »³².

Toutes ces études tendent à démontrer que la catégorisation par critère géographique du présidentielisme ne présente que peu d'intérêt tant les catégories créées demeurent elles-mêmes hétérogènes. Aussi, comme précédemment évoqué, certains auteurs tentent d'autres formes de classification du présidentielisme, en fonction par exemple de la concentration du pouvoir dans l'institution présidentielle dans la pratique politique. C'est le cas de K. Loewenstein qui relève une hétérogénéité du présidentielisme dans vingt Républiques de l'Amérique latine et distingue « trois types d'organisation »³³ : le « présidentielisme pur »³⁴, « le présidentielisme atténué »³⁵ et le « parlementarisme approximatif »³⁶. Dans un esprit similaire, et toujours dans le cadre du présidentielisme latino-américain, H. Nogueira Alcalá distingue le « présidentielisme autoritaire » du « présidentielisme démocratique » selon « le degré d'autorité que reflète tel ou tel régime présidentiel »³⁷. Ainsi et selon les travaux des auteurs, la classification apparaît comme un préalable nécessaire à toute étude de la notion du présidentielisme.

C'est en ce sens que la notion de « présidentielisme majoritaire » émerge afin, sans doute, de mieux distinguer le présidentielisme français des autres formes précédemment évoquées³⁸. Cette démarche tente de concilier avec une doctrine qui peut présenter une certaine condescendance dans sa réticence à utiliser le même qualificatif pour le régime français que les régimes précités comme le souligne G. Conac³⁹. F. Decaumont milite également en ce sens et préconise une réflexion en dehors du « moule classique, sinon statique, que la théorie juridique

³² J. Rupnik, « Europe centrale et orientale : le désenchantement démocratique », *SciencesPo, Centre de recherches internationales (site web)*, février 2015, [en ligne : <https://www.sciencespo.fr/cei/fr/content/dossiersducei/europe-centrale-et-orientale-le-desenchantement-democratique>]. Le pays intègre la liste des États dont l'entrée dans l'Union européenne laissait pourtant espérer une évolution démocratique qui, aujourd'hui, se révèlent comme des « promoteurs de la démocratie illibérale » (J. Rupnik, « Portrait de Viktor Orban – Premier ministre de Hongrie », *Institut Montaigne (site web)*, 19 juillet 2018, [en ligne : <https://www.institutmontaigne.org/blog/portrait-de-viktor-orban-premier-ministre-de-hongrie>]).

³³ K. Loewenstein, « Etude de droit comparé sur la présidence de la République à l'exclusion de celle des États-Unis : I. La présidence dans les systèmes présidentiels », *RDP*, n°65, LV^e année, 1949, p. 160.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, pp. 160-161.

³⁶ *Ibid.*, p. 161 et s.

³⁷ F. Moderne, « Les avatars du présidentielisme », *op. cit.*, p. 75.

³⁸ Il s'agit d'une notion développée par G. Vedel, Introduction aux études politiques, Cours IEP, 1976-1977, p. 311, cité par F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentiel français*, coll. « Politique comparée », Economica, 1979, p. 20.

³⁹ Sur l'hésitation doctrinale à qualifier le régime français de présidentieliste, G. Conac affirme : « En fait, il n'est pas douteux que beaucoup d'auteurs acceptent difficilement l'idée que le présidentielisme puisse exister en-dehors des réserves naturelles que lui offre le Tiers Monde. Le terme par lui-même évoque un contexte peu favorable au développement politique » (G. Conac, « Pour une théorie du présidentielisme... », *op. cit.*, p. 117).

offre aux constituants »⁴⁰.

Si l'application du régime politique français donne lieu à une précision sémantique dans une notion de présidentialisme qui apparaît comme bien trop vaste pour couvrir l'ensemble des régimes politiques évoqués, c'est que cette notion doit être appréhendée dans un cadre plus restreint afin de mieux en saisir les contours. Le recours à la classification des régimes politiques, malgré les défauts que présente cette dernière, permet d'apporter un premier cadre salubre à l'étude de la notion de présidentialisme.

B. Le recours à la classification : la définition du présidentialisme comme déviance d'un régime d'équilibre des pouvoirs

Le présidentialisme est donc présenté comme une déformation tantôt du régime présidentiel et tantôt du régime parlementaire. La classification semble, à première vue, un outil si ce n'est nécessaire, du moins utile à la doctrine pour appréhender ce terme⁴¹. Par exemple, les politistes ont recours à cette classification théorique dans le cadre de leurs travaux portant sur la réalité du pouvoir dans les régimes politiques. J. J. Linz utilise ainsi la distinction entre régime parlementaire et régime présidentiel et considère ce dernier comme plus exposé aux risques de déviance que le régime parlementaire⁴². De même, si A. Siaroff estime le concept de « régime semi-présidentiel » comme inapproprié pour mesurer l'étendue du pouvoir présidentiel, il s'accommode en revanche de la distinction régime parlementaire et régime présidentiel en subdivisant la première classe en plusieurs catégories en fonction de la force politique du président dans le fonctionnement des institutions⁴³.

Pourtant, dans son fameux article sur la classification des régimes politiques, M. Troper conclut par l'affirmation suivante pour souligner l'inutilité du recours à cette méthode :

« La classification traditionnelle présente donc toutes sortes de faiblesses : elle heurte la logique ; elle n'enseigne rien ; elle repose sur le présupposé absurde que les régimes purs sont des êtres réels et malgré tout cela, elle ne sert de fondement à l'argumentation que lorsqu'il existe un doute sur leur réalité ou leur substance »⁴⁴.

⁴⁰ F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentiel français*, coll. « Politique comparée », Economica, 1979, p. 18.

⁴¹ Cf. *supra*.

⁴² J. J. Linz, « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990/1, pp. 51-69.

⁴³ A. Siaroff, « Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction », *European Journal of Political Research*, vol. 42, 2003/3, pp. 287-312.

⁴⁴ M. Troper, « Les classifications en droit constitutionnel », *RDP*, 1989, p. 956.

S'il semble y avoir un accord doctrinal autour du caractère limité de la classification des régimes politiques en droit constitutionnel⁴⁵, certains y voient néanmoins un intérêt pédagogique et continuent à y avoir recours, notamment dans les manuels de droit constitutionnel⁴⁶. Mais il ne s'agit pas là du seul intérêt qu'il est possible de trouver à la méthode de la classification. Aussi, dans le cadre de sa propre étude sur la classification des régimes⁴⁷, M.-A. Cohendet souligne l'adéquation de cette méthode avec une « conception instrumentale du droit constitutionnel » que l'auteure justifie ainsi :

« [S]i l'on admet que le droit est un instrument, alors nous devons nous donner les moyens d'analyser son efficacité et donc de prendre en compte l'ensemble des éléments qui déterminent le contenu et le fonctionnement des règles de droit. [...] Si les juristes ne conduisent pas des analyses qui permettent de comprendre non seulement le contenu des normes, mais aussi les conditions qui déterminent leur interprétation (et donc leur création dans une approche réaliste, leur application dans une approche normativiste), alors aucun chercheur ne conduira cette analyse, car elle ne relève d'aucune autre discipline »⁴⁸.

C'est précisément dans ce cadre « instrumental » que M.-A. Cohendet perçoit un intérêt dans la classification en posant au préalable une distinction essentielle entre régime politique et système politique⁴⁹. Cette distinction, formulée par O. Duhamel⁵⁰, permet d'appréhender le présidentielisme en tant que dynamique, c'est-à-dire en considérant à la fois la règle constitutionnelle sur laquelle le présidentielisme prend appui, ainsi que son développement par la pratique politique, et éventuellement la prise en compte, en tout ou partie, et largement sporadique de cette pratique par le biais de la révision de la règle constitutionnelle. Car comme le souligne M. Troper, de nombreux auteurs constatent des écarts non seulement entre les modèles de régimes politiques théorisés dans le cadre de la classification et les régimes politiques effectivement

⁴⁵ V. par exemple O. Camy, « La classification des régimes politiques et la nature du droit », *La Revue administrative*, n°271, janvier-février 1993, p. 24 ; P. Lauvaux, « Propositions méthodologiques pour la classification des régimes », *Droits*, n°32, 2000, p. 113 ; J.-M. Denquin, « Éléments pour une théorie constitutionnelle », *Annales de la faculté de droit de Strasbourg*, n°8, 2006, p. 112 et s. ; J. Boudon, « Le mauvais usage des spectres. La séparation "rigide" des pouvoirs », *RFDC*, n°78, 2009, pp. 247-267 ;

⁴⁶ V. par exemple D. Chagnollaude qui présentait la classification des régimes politiques en la qualifiant de « mythe fondateur » dans des éditions plus anciennes de son manuel (D. Chagnollaude de Sabouret, *Droit constitutionnel contemporain I. Théorie générale. Les régimes étrangers. Histoire*, 9^e éd., coll. « cours », Dalloz, 2017, p. 137 et s.). L'auteur en revient finalement à une présentation plus circonspecte dans l'édition plus récente en présentant simplement « la classification des régimes politiques » (D. Chagnollaude de Sabouret, *Droit constitutionnel contemporain I...*, 11^e éd., coll. « cours », Dalloz, 2021, p. 182), pour ensuite évoquer les « avatars » de ces régimes (*ibid.*, p. 190 et s.).

⁴⁷ M.-A. Cohendet, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in D. de Béchillon (dir.) et al., *L'architecture du droit : Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, 2006, pp. 299-314.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 300.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 302-303.

⁵⁰ O. Duhamel, « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », in D. Colas (dir.), *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Presses Universitaires de France, 1988, p. 584 et s. Pour un historique plus détaillé de cette distinction dans la doctrine v. A. Le Divellec, « Constitution juridique, système de gouvernement et système politique », in *Vies politiques. Mélanges en l'honneur d'Hugues Portelli*, Dalloz, 2018, p. 81.

consacrés, ainsi qu'en dernier lieu les systèmes politiques auxquels ces régimes donnent lieu par le biais de leur application⁵¹. Le présidentielisme constitue une dynamique en ce sens qu'il s'agit d'une pratique du pouvoir qui émerge à partir d'une forme d'organisation équilibrée des pouvoirs consacrée dans le texte constitutionnel, mais qui, du fait de facteurs internes ou externes au texte, ne coïncide pas avec celle-ci.

Dans le domaine de la physique, la « dynamique » est un adjectif « relatif au mouvement produit par des forces »⁵². Il s'agit d'un terme utilisé par G. Burdeau dans le troisième tome de son *Traité de science politique*, intitulé la *dynamique politique*, dans lequel l'auteur rejette l'idée que le « Pouvoir étatique »⁵³ constituerait une « puissance statique »⁵⁴. Cela lui permet de distinguer entre « règles constitutionnelles et réalités politiques »⁵⁵ et de souligner « le divorce fréquent entre la norme et la pratique »⁵⁶. Si l'auteur différencie les ressources du politologue de celles du constitutionnaliste, il n'en demeure pas moins que ces dernières peuvent être conçues comme un ensemble dans le cadre d'un domaine d'étude plus moderne qui est le droit politique⁵⁷.

Le droit politique permet de concevoir d'une manière uniforme les règles constitutionnelles et leur application dans la pratique politique. Bien que des approches nuancées existent dans cette conception⁵⁸, l'objectif est, comme le rappelle M. Altwegg-Boussac, d'effacer « la frontière entre droit et politique »⁵⁹. Précisément, le présidentielisme se présente comme le résultat d'une pratique politique impliquant un mouvement de multiples forces politiques qui convergent vers la prééminence présidentielle dans l'exercice des pouvoirs politiques. Si la pratique ne coïncide pas avec la règle constitutionnelle, la question est alors de savoir s'il faut observer la dynamique présidentieliste comme une déviance ou bien si la pratique politique constitue une « convention de la Constitution »⁶⁰ en elle-même. De la réponse à cette question dépend l'intérêt de considérer la forme initiale du régime politique, c'est-à-dire celle qui se présente à travers la règle constitutionnelle, et qui distingue classiquement le régime présidentiel du régime parlementaire.

Il apparaît toutefois que la combinaison de ces deux approches permet de mieux cerner le

⁵¹ M. Troper, « Les classifications... », *op. cit.*, p. 952 : « On doit d'abord faire cette constatation que pour de nombreux auteurs, les régimes politiques concrets, singuliers, ne sont que la réalisation plus ou moins parfaite d'un régime parlementaire ou présidentiel qui leur préexiste ».

⁵² V° « dynamique », in *TLFI* [en ligne : <https://www.cnrtl.fr/definition/dynamique>].

⁵³ G. Burdeau, *Traité de science politique. T. III, La dynamique politique. Vol. I, Les forces politiques*, 3^e éd., LGDJ, 1982, p. 2.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, p. 3.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁵⁷ V. M. Altwegg-Boussac, « Le droit politique, des concepts et des formes », *Jus Politicum*, n°24 (*Le droit politique face à la Cinquième République*), 2020, pp. 57-74.

⁵⁸ V. par exemple P. Avril qui opère la distinction entre Constitution écrite et les « conventions de la Constitution » (P. Avril, *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, coll. « Léviathan », PUF, 1997, pp. 149-150).

⁵⁹ M. Altwegg-Boussac, « Le droit politique, ... », *op. cit.*, p. 66.

⁶⁰ Sur la notion de « convention de la Constitution », v. l'ouvrage de référence de P. Avril, *Les conventions de la Constitution*, *op. cit.*, 1997.

présidentialisme. L'exégèse des règles constitutionnelles fait indéniablement état d'une pratique en opposition à celles-ci comme cela est démontré tout au long de l'étude. En ce sens, les choix opérés par la pratique politique proviennent dans la plupart des cas des acteurs des Constitutions étudiées, au premier rang desquels figurent les gouvernants dont les pouvoirs doivent précisément faire l'objet d'une limitation par l'effet de la règle constitutionnelle. Mais la seule lecture des textes constitutionnels ne peut suffire à faire état de la réalité politique et doit être complétée par une observation de la pratique institutionnelle. F. Moderne présente ainsi « la seule consultation des textes constitutionnels » pour l'étude de l'exercice du pouvoir dans les États d'Amérique latine comme une « schizophrénie juridique »⁶¹.

Néanmoins, l'étude de ces textes reste indispensable pour comprendre les facteurs institutionnels qui ont permis ou non d'enclencher la dynamique de la déviance présidentialisante. D'abord, parce que ces pratiques font aussi l'objet d'une forme de consécration du présidentielisme par le pouvoir constituant dérivé, le plus souvent d'une manière indirecte, mais qui permet de conforter cette dynamique. C'est ainsi que si le présidentielisme permet un développement d'une fonction d'impulsion politique au président de la République qui ne lui est pas reconnu par les règles constitutionnelles, les révisions apportées au statut du président de la République, au premier rang desquelles figure son mode d'élection au suffrage universel direct, permettent de conforter cette fonction du président de la République qui n'apparaît pas dans la règle constitutionnelle. Ensuite, et malgré l'installation de la déviance présidentialisante avec plus ou moins de stabilité, les rapports de force restent dynamiques et peuvent conduire à ce que les cartes du jeu institutionnel soient rebattues. Dès lors, et selon le contexte politique en présence, les acteurs peuvent avoir de nouveau recours aux prescriptions de la règle constitutionnelle telle qu'elle se présente ou bien avec l'éclairage apporté par ses rédacteurs en ayant recours à la méthode exégétique.

Mais surtout, c'est en identifiant le régime politique à partir duquel la dynamique présidentialisante prend forme qu'il est possible de mieux saisir la notion même de présidentielisme. Cela est conditionné à la correcte qualification du régime politique de départ. À l'instar de l'étude précitée de M.-A. Cohendet et de sa « conception instrumentale du droit constitutionnel », l'objectif est de mettre en évidence les facteurs ayant donné lieu à une telle différence entre la règle formellement consacrée et la pratique politique qui en est issue⁶². De même, l'appréciation du « système politique » qui est le présidentielisme suppose la prise en compte de facteurs tels que le système de partis ou encore la culture politique qui ne sont pas considérés dans la règle constitutionnelle, et par conséquent dans le cadre du « régime politique »⁶³.

⁶¹ Terme que l'auteur emprunte à A. Colomer Viadel, « La valeur du fait constitutionnel dans les États ibéro-américains », in *La Suprématie de la Constitution*, t. I, Éd. Toubkal, 1987, p. 225 cité par F. Moderne « Les avatars du présidentielisme... », *op. cit.*, p. 66.

⁶² M.-A. Cohendet, « La classification des régimes... », *op. cit.*, p. 301.

⁶³ *Ibid.*

Ainsi, en tenant compte de la règle consacrée et de la pratique politique du pouvoir, l'étude de la dynamique présidentialisante suppose en premier lieu de s'intéresser aux raisons qui justifient l'écart constaté entre la règle constitutionnelle et la pratique qui en résulte. Parce qu'en effet, en fonction du contenu de la règle en question, de sa précision, et éventuellement des sanctions qu'elle prévoit, la dynamique présidentialisante peut se présenter sous des formes différentes. Dès lors, et comme le démontre justement M.-A. Cohendet⁶⁴, le recours à la notion de « régime politique » comme la « norme », distinct du « système politique » présidentialisant, permet d'abord d'identifier les causes de la déviance et de pouvoir développer « une approche critique du droit » en abondant vers une réflexion en faveur d'un encadrement effectif et efficace des pouvoirs. C'est aussi pour cette raison que le terme de « déviance » est préféré à celui de « déformation ».

Cette vision explique effectivement le **choix d'introduire cette notion de présidentialisant comme une « déviance » d'un régime politique conçu sous la forme d'un équilibre des pouvoirs**. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une nouveauté, certains auteurs se réfèrent plus souvent à la notion de « déformation ». Ils présentent ainsi le « présidentialisant » comme une déformation du régime présidentiel, soit d'une « altération de la forme ». Alors que la déviance est selon *Le Petit Robert* « le caractère de ce qui dévie (*fig.*), de ce qui s'écarte d'une norme »⁶⁵. Ce terme-ci semble ainsi mieux définir la dynamique présidentialisante dans la mesure où il s'inscrit dans ce processus consistant à développer une pratique du pouvoir qui s'écarte du texte constitutionnel ainsi que de l'intention affichée des rédacteurs de celui-ci.

En revanche, il n'est question de « dérive » que dans la mesure où la prééminence présidentielle qui définit d'une manière générale le présidentialisant et qui implique une forme de déséquilibre institutionnel au profit du chef de l'État, a pour effet d'anéantir ou du moins de réduire de manière conséquente, les contrepouvoirs et la protection des droits et libertés. Alors que la règle constitutionnelle, ou le régime politique, se présente dans une acception « libérale »⁶⁶ qui implique notamment la limitation des pouvoirs pour la préservation des droits et libertés, la pratique politique ou le système présidentialisant tend vers une concentration plus ou moins forte des pouvoirs, qui peut potentiellement conduire à un autoritarisme dans lequel la garantie des droits et libertés serait menacée. Lorsque le présidentialisant évolue en ce sens, la dynamique présidentialisante se présente alors comme une dérive du pouvoir⁶⁷. Le système présidentialisant constitue ainsi un risque certain pour la préservation des principes du constitutionnalisme. En effet, et comme le rappelle O. Beaud, « toute véritable constitution est juste, ou, pour s'exprimer dans

⁶⁴ M.-A. Cohendet illustre ainsi sa démarche avec l'exemple du régime parlementaire : « Si l'on admet par exemple que l'adoption d'un régime parlementaire dans une démocratie a pour objectif la réalisation d'un régime dans lequel la politique nationale est définie et contrôlée par la majorité parlementaire, en permettant la limitation et le contrôle des pouvoirs, alors il sera intéressant de voir si tel type de régime permet ou non, dans quelle mesure et à quelles conditions, de remplir cet objectif » (M.-A. Cohendet, « La classification des régimes... », *op. cit.*, p. 301).

⁶⁵ V° « déviance », in J. Rey-Debove, A. Rey (dir.), *Le Nouveau Petit Robert de la langue française 2009*, p. 724.

⁶⁶ P. Raynaud, v° « Constitutionnalisme », in D. Alland, S. Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 266.

⁶⁷ Cf. *infra*, partie II, titre II, chapitre I pour les risques de dérive autoritaire dans le cadre du présidentialisant.

un vocabulaire de politique moderne, est libérale, c'est-à-dire qu'elle reconnaît les principes suprapositifs, les droits de l'homme et la séparation des pouvoirs, destinés à fixer des bornes au pouvoir »⁶⁸. Si ces principes apparaissent systématiquement dans la règle constitutionnelle, la déviance présidentielle tend à les remettre en question et manifeste ainsi, pour reprendre les termes d'O. Beaud, une « certaine crise du constitutionnalisme »⁶⁹.

Le terme de déviance est donc adapté, mais il doit s'accompagner d'une correcte qualification du régime politique consacré par la règle constitutionnelle. Aussi, si la distinction régime/système est à préserver, les catégories de la classification sont à repenser.

II. Le cadre de l'étude : le présidentielisme français et turc comme déviance du régime parlementaire

L'étude de la notion de présidentielisme dans sa généralité n'apparaît pas des plus judicieuses pour les raisons sus-évoquées et suppose un travail de décomposition préalable de cette notion large et donc imprécise⁷⁰. En effet, le risque est d'être débordé par son caractère diversifié que ce soit dans un cadre théorique ou pratique. Afin de dégager des enseignements pertinents sur la notion de présidentielisme, il est donc utile de circonscrire l'étude à une dynamique particulière du présidentielisme. Cette dynamique diffère en fonction du régime politique à partir duquel la déviance présidentielle prend forme. Dès lors, le recours à la classification, malgré les défauts de celle-ci, est opportun dans la mesure où il permet d'identifier un cadre défini autour d'une dynamique présidentielle spécifique à partir de laquelle il est possible de dégager des enseignements pour éclaircir la notion de présidentielisme.

Dans le cadre de cette étude, le choix se porte sur la dynamique présidentielle comme déviance du régime parlementaire (A). Force est de constater que la France et la Turquie présentent une dynamique présidentielle commune, qui malgré l'existence de certaines divergences, permet de dégager des principes communs et d'apporter un éclairage réciproque propre à identifier ce modèle présidentieliste (B).

⁶⁸ O. Beaud, v° « Constitution et constitutionnalisme », in P. Raynaud, S. Rials, *Dictionnaire de philosophie politique*, PUF, 1996, p. 117.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 126.

⁷⁰ Dans sa présentation de l'approche analytique des méthodes pour l'étude et la production des discours juridiques, V. Champeil-Desplats préconise pour l'analyse des discours un travail de décomposition et de recombinaison qu'elle présente comme suit : « l'analyse du langage juridique repose sur de multiples opérations de décomposition et de recombinaison des énoncés du discours juridique qui visent à les clarifier, les simplifier, les ordonner, les synthétiser ou encore les systématiser » (V. Champeil-Desplats, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, coll. « Méthodes du droit », Dalloz, 2016, p. 299). C'est une approche similaire qu'il faut suivre pour tenter de définir la notion de présidentielisme.

A. Une analyse circonscrite à la dynamique de déviance présidentielle à partir du régime parlementaire moniste

Le recours à la classification des régimes politiques est donc adapté dans le cadre de la présente étude pour une meilleure compréhension de la dynamique présidentielle. En effet, s'agissant d'une dynamique qui implique un mouvement déviant, le point de départ est crucial pour la correcte identification de cette forme déviante, ainsi que pour l'appréciation de ses causes et de ses effets. S'il faut donc en revenir à la distinction entre la règle et la pratique, par le biais de cette « conception instrumentale du droit constitutionnel » telle que présentée M.-A. Cohendet⁷¹, cela suppose une correcte identification du régime politique de départ.

En premier lieu, la présente étude se cantonne aux régimes qui se présentent comme des démocraties libérales dans le texte de la Constitution. En effet, pour les raisons sus-évoquées⁷², le présidentielisme se présente comme une déviance dans la mesure où il tend à remettre en question les principes du constitutionnalisme dont la limitation du pouvoir pour la préservation des droits et libertés selon une acception libérale de la Constitution. L'équilibre des pouvoirs conçu dans la règle constitutionnelle a aussi pour but de préserver l'essence de la souveraineté qui n'appartient qu'au peuple et/ou à la nation. Si le présidentielisme constitue une déviance c'est donc qu'il prend appui sur un régime libéral conforme au principe du constitutionnalisme dans la lettre de sa Constitution.

En deuxième lieu, l'équilibre consacré par la règle constitutionnelle peut apparaître sous différentes formes. C'est ici que la classification des régimes politiques peut être d'une aide précieuse. Bien que certains auteurs soient critiques envers la pertinence de la distinction entre régime parlementaire et régime présidentiel, celle-ci constitue une bonne base pour amener la réflexion sur la construction du présidentielisme puisque la fonction présidentielle elle-même est envisagée différemment en fonction du régime politique dans lequel elle s'inscrit. En effet, le rôle politique du président de la République diffère en fonction des modalités d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs qui sont constituées par les régimes politiques.

Cela est notamment démontré dans l'ouvrage de référence de J. Barthélémy sur *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*⁷³. L'auteur tente de conceptualiser dans son introduction « le rôle de l'exécutif »⁷⁴, mais ses développements reviennent assez rapidement à distinguer « les conceptions diverses de l'exécutif »⁷⁵ selon « les systèmes politiques »⁷⁶. Pour

⁷¹ Cf. *supra*, cette introduction, I, B.

⁷² *Ibid.*

⁷³ J. Barthélémy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, V. Giard et E. Brière, 1907.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 5 et s.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 36-48.

⁷⁶ *Ibid.*

P. Avril, le régime présidentiel se distingue du régime parlementaire du fait que l'exécutif et le législatif prennent « chacun appui directement sur le suffrage universel » et assurent « par leur dualité même, la stabilité de l'ensemble »⁷⁷. C'est cette **dualité politique** qui définit le régime présidentiel, tandis que l'**unité politique** est nécessaire pour permettre le bon fonctionnement du régime parlementaire⁷⁸, permettant ainsi de distinguer ces deux régimes politiques. Aussi, le développement d'une pratique présidentialiste sur le fondement de l'une ou l'autre catégorie de régime politique ne peut se réaliser selon des dynamiques similaires.

La pratique présidentialiste du pouvoir présuppose en effet une forme d'unité dans laquelle le président domine les institutions. Cette unité qui se trouve déjà dans le régime parlementaire est à construire dans le cadre du régime présidentiel. Pourtant, et comme l'évoque J. J. Linz, le régime présidentiel est propice aux risques de déviations des régimes politiques⁷⁹. Cela provient du fait que, dans le régime présidentiel, le président exerce déjà une fonction politique gouvernementale et peut aisément contrôler l'assemblée parlementaire si le système de partis lui est favorable. Ainsi, en dehors du régime étatsunien qui constitue un régime propice à la multiplication des espaces d'interactions entre les pouvoirs, il n'est pas aisé d'assurer l'équilibre des pouvoirs par ce biais. C'est donc logiquement que les exemples de déviance présidentialiste à partir d'un régime politique suivant le modèle du régime présidentiel sont multiples, notamment en Amérique latine, et donnent lieu à une littérature conséquente à ce sujet⁸⁰.

L'exclusion du régime présidentiel peut apparaître comme arbitraire tant la confusion entre régime présidentiel et présidentialisme ne constitue pas une rareté dans les écrits politiques. Mais il s'agit alors d'une méconnaissance de la classification des régimes politiques et de l'esprit même du régime présidentiel. C'est d'abord la proximité de la et/ou des dénominations employées qui crée cette confusion. Ainsi, la dénomination de régime présidentiel peut laisser penser à la consécration d'un pouvoir présidentiel prédominant, et réciproquement dans le régime parlementaire, ce serait le cas du Parlement. La confusion entre le régime présidentiel et le présidentialisme tient aussi à la traduction utilisée en langue anglaise et qui tend à la confusion de ces deux régimes politiques. En effet, certains articles évoquent le terme *presidentialism* pour désigner ce qui est un régime présidentiel⁸¹, alors que selon d'autres études en langue anglaise, le terme fait bien référence au présidentialisme comme un système politique consacrant la prééminence présidentielle⁸². Le régime présidentiel, ce « mal nommé ; leurre institutionnel »⁸³ ne

⁷⁷ P. Avril, *Un président pour quoi faire ?*, Éditions du Seuil, 1965, p. 31.

⁷⁸ Cf. *infra*, cette introduction, II, B.

⁷⁹ J. J. Linz, « Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? », in J. J. Linz, A. Valenzuela (dir.), *The failure of presidential democracy. Comparative perspectives*, Baltimore and London, pp. 3-87.

⁸⁰ Cf. *supra*, cette introduction, I, A.

⁸¹ V. par exemple F. W. Riggs, « Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy », *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, n°18, 1997/3, p. 257.

⁸² V. en ce sens H. Fix-Fierro, P. Salazar-Ugarte, « Presidentialism », in K. D. Ewing (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, p. 628.

⁸³ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 169.

laisse pas transparaître à travers son étiquette les modalités d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs à travers lesquelles « l'autorité présidentielle est moins affirmée que concurrencée »⁸⁴.

Ainsi, alors que dans le régime présidentiel le président est conçu comme un élément intégrant l'équilibre des pouvoirs, il assure, dans le cadre du régime parlementaire, l'ensemble de cet équilibre, en constituant un élément neutre de celui-ci. La dynamique présidentialiste à partir d'un régime parlementaire présuppose donc la politisation d'une institution conçue dans le cadre de la neutralité. Cette phase de la dynamique présidentialiste attise la curiosité du juriste ainsi que du politiste dans la mesure où celle-ci est souvent attribuée à un critère qui définit classiquement le régime présidentiel, à savoir celui de l'élection directe du président de la République.

Aussi, l'étude d'un régime construit sur le modèle parlementaire qui présente donc une unité politique, mais qui combine le critère de l'élection directe apparaît comme mieux adapté à l'étude du présidentialisme. Si la présence de ce critère ne remet pas en question la nature parlementaire de ces régimes⁸⁵, il permet néanmoins d'en jauger les effets en élargissant le cadre de l'étude sans perdre la cohérence de la décomposition initiale de la notion de présidentialisme et du rôle du président dans le régime politique. Une telle dynamique présidentialiste se retrouve dans les systèmes français et turc qui constituent un cadre approprié pour mieux appréhender le présidentialisme. C'est donc sur cette dynamique que porte le choix de l'étude.

B. L'observation de la dynamique présidentialiste en France et en Turquie

S'il est possible de constater une présidentialisation du pouvoir dans une multitude de régimes politiques du monde contemporain, une étude spécifique limitée à un ou plusieurs cas concrets permet de mieux en appréhender les causes et les effets pour les raisons sus-évoquées. En effet, une étude spécifique, c'est-à-dire dans le cadre d'un régime politique donné et sur une période déterminée, présente un intérêt certain, mais serait nécessairement limitée pour appréhender le présidentialisme en tant que notion. Par exemple, certaines études traitent des effets de l'élection directe du président au suffrage universel direct sous la V^e République française. Mais s'ils se cantonnent au régime et système français de la V^e République, il apparaît difficile de jauger des effets réels de l'élection directe qui a été le seul mode de désignation qui peut être exploité dans le cadre d'une recherche de ce type dans la mesure où l'élection indirecte n'a concerné que le général de Gaulle qui jouit alors déjà d'une légitimité historique et qui ne peut constituer une expérience probante à ce titre.

C'est davantage dans le cadre d'une comparaison entre deux États qu'il est possible

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Cf. infra*, cette introduction, III.

d'éclairer la notion de présidentialisme. La question étant alors de savoir si des États, qui semblent avoir une expérience constitutionnelle *a priori* différente les uns des autres, peuvent tout de même présenter des dynamiques communes dans cette évolution du mode d'exercice du pouvoir. S'il est essentiel que les régimes et systèmes objets de la comparaison présentent des facteurs communs dont notamment la consécration d'un régime parlementaire dans la règle constitutionnelle, l'existence de certaines dissemblances pourrait perturber l'étude comparative. Cependant, la comparaison de deux régimes politiques présentant une dynamique présidentialiste similaire, mais sur une périodicité différente pourrait aussi être fructueuse dans cette entreprise afin de mieux déterminer les facteurs de cette dynamique. Pour en revenir à l'exemple précédent à propos des effets du mode de désignation du président sur la présidentialisation, la comparaison de la France, dont l'expérience porte essentiellement sur l'élection directe du président, avec un régime politique qui a connu une expérience assez ou du moins plus longue d'un mode de désignation indirecte du président, peut être riche d'enseignements.

Le régime politique turc apparaît comme l'un des mieux appropriés à cet égard. Tout d'abord parce qu'il présente des caractéristiques similaires dans sa conception, à savoir un régime parlementaire rationalisé avec une figure présidentielle renforcée tant dans sa fonction que dans son statut. Ce régime a aussi consacré le mode de désignation au suffrage universel direct du président de la République, mais beaucoup plus tardivement que le régime français à sa propre échelle temporelle. Ainsi, outre les raisons personnelles conduisant l'auteur de ces lignes à comparer la dynamique présidentialiste française et turque⁸⁶, cette étude devrait permettre de mieux jauger les effets de ce facteur sur la présidentialisation du régime.

La volonté ici n'est pas d'affecter le présidentialisme à l'une ou l'autre des catégories de la classification des régimes politiques qui a donc déjà été tentée précédemment, mais d'observer la construction du présidentialisme à partir de l'une de ces catégories, soit le régime parlementaire. Néanmoins, et afin de définir au mieux les causes et les effets du présidentialisme, l'appréciation d'un critère qui ne modifie pas la nature du régime politique consacré, mais qui permet potentiellement par sa présence d'avoir une appréciation plus large de la dynamique présidentialiste constitue également un atout. Un régime parlementaire qui a consacré le mode de désignation directe du président de la République peut permettre d'élargir le champ d'étude du présidentialisme, tout en préservant cette étude des risques inhérents au caractère hétérogène de cette notion⁸⁷. C'est la raison pour laquelle le régime politique français est particulièrement approprié pour une étude efficace du présidentialisme malgré la nécessité d'en circonscrire son objet (1). Le régime politique turc peut être considéré, par certains aspects liés aux dérives autoritaires du pouvoir, comme trop éloigné ou en décalage avec le régime politique français pour être l'objet d'une comparaison. Cependant, la Constitution de 1982 présente les aspects d'une

⁸⁶ La maîtrise des langues française et turque constitue bien évidemment un atout dans cette perspective, mais c'est aussi un intérêt pour la vie politique dans le cadre de ces deux États, sans doute renforcé par la possession de la double nationalité, qui devrait permettre d'appréhender d'une manière plus directe et plus intériorisée le fonctionnement des régimes politiques en France et en Turquie.

⁸⁷ Cf. *supra*, ce I., A.

Constitution libérale telle que préalablement définie. Par ailleurs, son idéologie se rapproche de celle de la Constitution de 1958 avec une même méfiance envers les institutions représentatives dont notamment les partis politiques. Enfin, et comme vu précédemment, le régime politique consacré par les deux Constitutions dans la lettre présente des similitudes et permet d'appréhender les dynamiques présidentielles à partir d'un régime parlementaire. Aussi pour toutes ces raisons, il apparaît que le régime politique turc permet réellement d'éclairer le présidentielisme français, afin de mieux saisir la notion de présidentielisme (2).

1. Le choix initial du présidentielisme français : entre régime mixte et modèle présidentiel

Le choix du régime et du système français pour appréhender la notion du présidentielisme apparaît comme tout indiqué pour plusieurs raisons. C'est tout d'abord le désaccord doctrinal autour de la classification du régime politique français qui rend l'étude du présidentielisme dans ce cadre plus propice à la réflexion. En effet, selon certains auteurs, le régime politique français présente un caractère mixte, par la conjugaison du critère de la responsabilité politique gouvernementale à celui de l'élection directe du président de la République. Dès lors, le système politique français permet d'observer l'apport de ces différents critères dans la dynamique présidentieliste observée sous la V^e République.

Par ailleurs, celui-ci constitue une source de référence pour de nombreuses autres Constitutions dans le monde, et particulièrement pour des régimes qui ont aussi connu des déviations présidentielles. C'est notamment le cas de certains régimes politiques africains francophones⁸⁸, mais qui s'en sont aussi écartés par d'autres aspects⁸⁹, faisant même douter des auteurs sur l'existence du constitutionnalisme africain⁹⁰. La Constitution française constitue aussi une source d'inspiration pour les régimes politiques de l'Europe centrale et orientale post-communiste⁹¹. S'il faut désormais nuancer ce statut de « modèle » du régime politique de la V^e République, notamment avec l'évolution de différentes formes de constitutionnalisme dans le monde, le présidentielisme français présente des atouts considérables pour constituer le fondement

⁸⁸ A. Bourgi, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RDFC*, n°52, 2002/4, p. 722 : « L'influence de la Ve République sur les systèmes politiques africains francophones, plus de quarante après la promulgation de la Constitution du 4 octobre 1958, renvoie inévitablement aux origines mêmes du constitutionnalisme africain. Le processus d'accession à l'indépendance des anciennes colonies françaises, loin d'être freiné par la création, en 1958, de la Communauté, comme on aurait pu a priori le penser, s'est accéléré avec la mise en place des nouvelles institutions ». V. également D.-G. Lavroff, G. Peiser, *Les Constitutions africaines, t. 1^{er} L'Afrique noire francophone et Madagascar*, Éditions A. Pedone, 1961, pp. 23-24.

⁸⁹ Bien qu'à ce sujet, la nuance apportée notamment par A. Badara Fall soit précieuse (A. Badara Fall interviewé par T. Chanda, « En Afrique, la Constitution française n'a pas été le modèle qu'on croit », *RFI (site web)*, 4 octobre 2018 [en ligne : <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20181004-afrique-constitution-francaise-pas-ete-le-modele-on-croit>]).

⁹⁰ P.-F. Gonidec, « À quoi servent les Constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », *Revue juridique et politique Indépendance et coopération*, n° 4, octobre-décembre 1988, p. 849.

⁹¹ Cf. *supra*, cette introduction I, A.

d'une étude sur cette notion.

Il faut toutefois noter que les travaux de recherche sont pléthores concernant le régime politique issu de la Constitution de 1958⁹². Son évolution, sa spécificité, la question de sa qualification et bien entendu le statut présidentiel sont des questions qui reviennent en permanence dans les débats doctrinaux tant des juristes que des politistes⁹³. Alors, la pertinence du choix du régime et du système politiques français comme point de départ peut être aisément remise en cause du fait que tout ait déjà été dit ou que tout ait été déjà écrit sur cet objet d'étude. En réalité, et nonobstant les nombreuses recherches sur la V^e République, la question du présidentielisme dans ce cadre reste encore à approfondir au regard de l'évolution du régime et du système politique pratiqué. Si le présidentielisme reste encore à définir en tant que notion et concept, la dynamique du pouvoir sous la V^e République ne fait pas non plus l'objet d'un consensus doctrinal qu'il s'agisse du fondement même de cette pratique du pouvoir, que de son développement et de son évolution.

Par ailleurs, les régimes et les systèmes politiques ne sont pas figés dans le marbre, et constituent des objets vivants du droit, qui évoluent au fil du temps. Qu'ils s'agissent de révisions formelles, de pratiques politiques nouvelles ou de faits politiques inédits comme peut l'être, par exemple, la victoire d'un candidat qui ne dispose pas du soutien d'un parti politique dit de gouvernement en 2017, des faits nouveaux peuvent affecter la consistance même des rapports politiques et imposer une remise en question des principes qui pourraient apparaître comme bien établis. S'il est indispensable d'explorer des domaines qui nous paraissent vierges de toute réflexion, il est aussi fondamental de remettre sans cesse en question des principes posés depuis plusieurs décennies.

Si le monde est en constante évolution, la politique est aux premières loges pour en subir les effets. Dès lors, sous des apparences de stabilité, la V^e République reste soumise à différentes formes de fluctuations, dont celle de ses acteurs, qu'il s'agisse des gouvernants, des personnalités politiques, du corps électoral ou de la société dans son ensemble. Ainsi même, si les échéances électorales ne perturbent pas toujours les rapports de forces politiques, elles constituent néanmoins presque toujours un changement de forme d'action, de style de politique. En effet, en France, le président « imprime sa patte » ou son « style » dans les rapports entre les institutions et impose une certaine conception du pouvoir dans sa forme, notamment à travers la visibilité plus ou moins forte de son action. Par ailleurs, d'autres facteurs peuvent amener à repenser l'organisation de

⁹² Il est matériellement impossible de référencer ici, de manière exhaustive ou non, l'ensemble des travaux portant sur la Constitution de 1958 et la V^e République ; il sera renvoyé à la bibliographie générale relative à cet objet.

⁹³ V. par exemple M. Frangi, *Le président de la République : arbitrer, diriger, négocier*, 2^e éd., L'Harmattan, 2018 ; X. Bioy, A. Laquière, T. Rambaud et alii, *Le président de la V^e République et les libertés*, CNRS Éditions, 2017 [en ligne : <https://books.openedition.org/editions-cnrs/13129?lang=fr>] ; O. Rouquan, *En finir avec le Président !*, Éditions François Bourin, 2017 ; L. Sponchiado, *La compétence de nomination du Président de la Ve République*, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2017.

l'exercice du pouvoir, qu'il s'agisse de facteurs institutionnels ou extra-institutionnels. Par exemple, l'action citoyenne peut prendre plus ou moins part au débat politique, comme ce fût le cas avec l'épisode le mouvement des Gilets jaunes commencé en 2018⁹⁴. Le rôle des représentants locaux et nationaux, le renouvellement du débat politique au sein des nouveaux espaces d'expression, dont les réseaux sociaux, sont des éléments à prendre en considération dans l'appréciation de l'actualité du système politique français. Le contexte sanitaire lié à la propagation du coronavirus dans le monde, depuis 2020, implique aussi de repenser le pouvoir politique au regard de ces nouveaux enjeux⁹⁵. La justice constitutionnelle connaît également certaines évolutions qui portent des conséquences importantes dans le fonctionnement des institutions⁹⁶. Ainsi, il est possible à travers simplement l'observation de la dynamique politique de ces cinq dernières années pour constater l'existence de prismes inédits pour l'étude du pouvoir politique, ainsi qu'une multitude de facteurs qui peuvent amener à repenser la dynamique présidentieliste du pouvoir.

Il suit de ce qu'il précède que l'étude du présidentielisme en France n'est pas encore achevée. Plusieurs thèses font état des raisons qui conduisent à la prééminence présidentielle⁹⁷, mais la question de l'influence réelle de l'élection présidentielle au suffrage universel direct dans le processus mérite toujours d'être posée. En effet, si certains y voient un critère de qualification du régime politique français, d'autres, certes moins nombreux, sont plus circonspects sur l'importance accordée au mode de désignation du chef de l'État⁹⁸. Il est non seulement possible de remettre en doute le mode de désignation du président de la République comme critère de qualification de la nature du régime, mais il serait aussi envisageable d'en nuancer les effets sur la dynamique présidentieliste. C'est ainsi que les travaux de M. Duverger ont conduit à une certaine systématisation de l'usage de la notion de « régime semi-présidentiel » pour qualifier le régime politique issu de la Constitution de 1958, mais celle-ci est de plus en plus remise en cause dans la

⁹⁴ V. par exemple O. Bui-Xuan (dir.), *Les « gilets jaunes » au prisme du droit*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020 ; G. Grunberg, « Les “gilets jaunes” et la crise de la démocratie représentative », *Le Débat*, n°204, 2019/2, pp. 95-103.

⁹⁵ V. par exemple N. Rousselier, « L'État à l'âge de la crise sanitaire », *Études*, n°9, 2020, pp. 33-44.

⁹⁶ V. par exemple S. Benzina, *L'effectivité des décisions QPC du Conseil constitutionnel*, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », LGDJ, 2017 ; v. aussi l'approche de D. Rousseau sur le renouveau de la Constitution à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et la mise en œuvre de la « démocratie continue » (D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun, J. Bonnet, *Droit du contentieux constitutionnel*, 12^e éd., LGDJ, 2020, p. 975 et s.).

⁹⁷ V. par exemple J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la Vème : bilan d'un septennat*, LGDJ, Paris, 1977 ; F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou...*, *op. cit.* ; J. Massot, *L'arbitre et le capitaine : essai sur la responsabilité présidentielle*, Flammarion, coll. « Champs », 1987 ; M. Duverger, *Le système politique français. Droit constitutionnel et Science politique*, 21^e éd., PUF, 1996 ; D. Rousseau, *Le Consulat Sarkozy*, Odile Jacob, 2012 ; F. Reynes, *Le quinquennat. Les nouveaux équilibres de la République présidentielle*, thèse de doctorat en Science politique, Université Paris II Panthéon-Assas [en ligne], 2013 ; L. Sponchiado, *La compétence de nomination...*, *op. cit.* ; N. Thiébaud, *Étude sur la faculté du chef de l'État de s'adresser au Parlement en droit constitutionnel français*, thèse de doctorat, Université Paris-Saclay, 2016.

⁹⁸ V. par exemple R. Moulin, « Élection présidentielle et classification des régimes », *Pouvoirs*, n°14, 1980, pp. 29-40.

doctrine constitutionnaliste⁹⁹.

Une telle analyse est également rejetée dans le cadre de cette étude, dans la mesure où, pour reprendre celle de M. Troper, il n'est pas possible de distinguer les régimes politiques en fonction du critère du mode de désignation¹⁰⁰. Si certains auteurs voient dans le mode de désignation directe du président un critère du régime présidentiel¹⁰¹, celui-ci n'est pas exclusif du modèle parlementaire¹⁰². Avant même de créer une catégorie mixte qui ruine donc la logique de la classification toujours selon l'analyse de M. Troper¹⁰³, il est nécessaire de se pencher sur la raison d'être en réalité du critère de l'élection directe pour la qualification d'un régime en régime présidentiel. Il tient à l'indépendance organique de l'exécutif dans ce type de régime, mettant ainsi en œuvre une pluralité d'orientation politique dans le cadre de la fonction gouvernementale. Or, il ne s'agit pas là de la logique du fonctionnement des institutions françaises.

La Constitution de 1958 est en effet pensée pour préserver la stabilité institutionnelle en réaction aux précédentes Républiques. Cette Constitution consacre d'une part un régime parlementaire rationalisé, qui permet de renforcer l'exécutif par une stabilisation de son pouvoir et en le dotant de moyens de mettre en œuvre sa politique sans que son autorité ne puisse être contestée par une portion de l'Assemblée qui ne serait pas majoritaire. D'autre part, la figure présidentielle est repensée dans la Constitution comme l'étude le démontre, et ce afin de préserver aussi une stabilité institutionnelle ainsi que l'équilibre des pouvoirs.

Dès lors, l'unité politique mise en place par la règle constitutionnelle permet en réalité de jauger véritablement l'effet de l'élection directe, et surtout de le relativiser d'une certaine manière. Mais pour cela, il est nécessaire de comparer le régime et le système français avec un autre régime ainsi que le système auquel il donne lieu, et qui présente une dynamique similaire, tout en n'ayant pas procédé à la réforme de l'élection directe durant une période plus significative que la V^e République. Ce système politique est celui de la Turquie qui dispose en outre d'autres atouts dans le cadre d'une étude comparée avec la France.

2. L'intérêt de la comparaison avec le système politique turc : un éclairage réciproque de nature à mieux identifier un même modèle présidentieliste

L'expérience constitutionnelle turque peut apparaître comme tumultueuse pour un

⁹⁹ V. en ce sens O. Duhamel, « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », *op. cit.*, pp. 581-590.

¹⁰⁰ M. Troper, « Les classifications... », *op. cit.*, pp. 948-949.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*, p. 947 et s.

observateur extérieur et poser la question de sa pertinence dans un cadre comparatif du fait du caractère relatif de sa stabilité institutionnelle. Mais si le constitutionnalisme turc est fluctuant, il n'est pas non plus question d'une instabilité chronique. Le caractère dynamique des régime et système politiques, qui est en réalité une constante parmi les régimes politiques les plus stables en raison des conjonctures internes et externes, constitue au contraire un avantage dans le cadre d'une telle étude puisqu'il permet d'appréhender des paramètres variables¹⁰⁴. Ainsi, et malgré les coups d'État successifs, entrecoupés par des épisodes que d'aucuns qualifieront de « démocratiques »¹⁰⁵ tandis que d'autres seront plus nuancés sur cette qualification, cette évolution présente une certaine logique propre à la culture politique de la Turquie. Pourtant, celle-ci présente certaines similarités avec la France et permet en réalité de mieux comprendre la dynamique présidentieliste dans les deux États.

D'abord, et au même titre que la France, le constitutionnalisme turc est marqué par la recherche permanente du régime politique idéal. En effet, si le parlementarisme domine largement l'expérience constitutionnelle turque, celui-ci se trouve continuellement réadapté et repensé afin de satisfaire les intérêts des groupes politiques qui ont en charge tantôt la rédaction, tantôt la mise en œuvre des textes constitutionnels. Aussi, il est possible de trouver, en fonction de l'analyse des constitutionnalistes turcs, un régime d'assemblée, parfois analysé comme un régime mixte entre le régime parlementaire et le régime d'assemblée issu de la Constitution de 1924, un régime parlementaire souvent présenté comme le plus équilibré du constitutionnalisme turc, ainsi qu'un régime parlementaire plutôt rationalisé par le renforcement de l'exécutif avec la Constitution de 1982. Ces variations du régime parlementaire s'expliquent par une forte polarisation présente dans la société turque d'une manière générale, et qui se reflète logiquement sur les institutions. La méfiance affichée entre diverses tendances politiques et diverses institutions se traduit parfois comme une volonté de renforcer le contrôle sur des institutions représentatives par des institutions incarnant des valeurs considérées comme opposées¹⁰⁶. Les coups d'État successifs, et notamment ceux qui ont conduit à repenser les institutions par l'élaboration d'un nouveau texte constitutionnel, ont mené vers une rationalisation de plus en plus poussée du parlementarisme et à repenser le statut présidentiel afin d'en faire une institution dont la fonction essentielle vise à préserver lesdites valeurs des intrusions de ces institutions représentatives. C. Eroğul va plus loin

¹⁰⁴ Ainsi, l'expérience de la cohabitation française a permis de mieux appréhender les tenants et aboutissants de la Constitution de 1958 comme le démontre la thèse de M.-A. Cohendet, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, PUF, 1993.

¹⁰⁵ C'est ainsi que le sous-titre du manuel de droit constitutionnel turc d'İ. Ö. Kaboğlu et E. Sales, édité en France, est intitulé « Entre coup d'État et démocratie » (*Le droit constitutionnel turc. Entre coup d'État et démocratie*, 2^e éd., L'Harmattan, 2018).

¹⁰⁶ Il s'agit ici notamment des valeurs de l'idéologie dite kémaliste, ou la « doctrine des six flèches » qui sont les principes sur lesquels se fonde M. K. Atatürk lors de ses réformes (Y. S. Aktan, *La laïcité. Le pilier de l'identité républicaine turque*, thèse de doctorat, Université Panthéon-Assas, 2014. p. 64), repris depuis lors dans les trois premiers articles de la Constitution de 1982, le Préambule de la Constitution turque de 1961, et avant cela à l'article 2 de la Constitution de 1924 dans sa version révisée en 1937 (İ. Ö. Kaboğlu, E. Sales (dir.), *Droit constitutionnel turc*, op. cit., p. 89). Il s'agit du républicanisme, du populisme, du laïcisme, de l'étatisme, du nationalisme et du révolutionnarisme/du réformisme (selon les traductions).

dans cette analyse dans la mesure où il considère que les différentes figures présidentielles turques ont eu des effets favorables au développement démocratique du pays¹⁰⁷. Il affirme au regard des exemples de M. K. Atatürk, İ. İnönü, C. Bayar et C. Gürsel que, « dans la balance démocratique », les présidents de la République en Turquie ont joué un rôle de « précurseur », de « préservateur » et ont su faire progresser les valeurs démocratiques¹⁰⁸.

Si l'expérience du régime parlementaire est dominante dans l'histoire constitutionnelle turque, la volonté de mettre en œuvre un régime présidentiel reste, au cours des différentes expériences, une constante portée notamment par la droite de l'échiquier politique. Ce souhait ne s'explique pas tant en raison d'une volonté politique de consacrer un aménagement des pouvoirs dans un système de séparation dite rigide¹⁰⁹, mais s'inscrit davantage dans celle de doter l'institution présidentielle d'une légitimité démocratique par la consécration de son élection au suffrage universel direct et faire de l'institution un pouvoir actif, c'est-à-dire un gouvernant. Ainsi, il n'y a pas d'accord véritable entre les différents courants politiques sur le rôle à attribuer à l'institution présidentielle. Cette question est débattue en permanence et l'évolution du statut présidentiel sous les différentes Républiques de la Constitution de 1924 à celle de 1982, puis dans ses formes révisées en 2007 et 2017, illustre le caractère stratégique de cette institution dans la lutte pour le pouvoir et pour la qualification des régimes politiques. Dès lors, et pour bien comprendre l'état actuel du régime politique turc ainsi que l'intérêt du travail comparatif avec le présidentielisme français, il faut d'abord se pencher sur l'évolution des régimes politiques dans l'histoire constitutionnelle de la Turquie (a) afin de mettre en évidence les différents éclairages que peut apporter la comparaison de la dynamique présidentialiste en France et en Turquie à la notion de présidentielisme (b).

a) *L'histoire des régimes politiques turcs*

C'est dans la période ottomane qu'il est possible de dater le début du constitutionnalisme turc, avec l'adoption de la première Constitution écrite dite *Kanun-u Esasi* (ou loi fondamentale) en 1876 sous l'impulsion des « Jeunes-Ottomans »¹¹⁰ dont la promulgation marque le début du

¹⁰⁷ C. Eroğul, « Cumhurbaşkanının denetim işlevi », *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, vol. 33, 1978/1-2, p. 37. Il affirme ainsi : « Türkiye Cumhuriyeti'nde, demokrasi tarihinin her önemli dönemecinde, bir cumhurbaşkanının damgası vardır » (*ibid.*).

¹⁰⁸ « [...] şu gerçek apaçık ortadadır ki, demokrasi terazisinde tartıldığında, Türkiye'de cumhurbaşkanları, hem kurucu, hem sürdürücü, hem de geliştirici olarak, daima ön sırada bir yer tutmuşlardır. İşte bu temel veri akılda tutulmazsa, gunumuz rejimi içinde cumhurbaşkanlığı kurumunun yerini doğru olarak saptamaya olanak yoktur » (*ibid.*).

¹⁰⁹ Bien que cette appellation rende assez mal compte de l'organisation et des rapports entre les pouvoirs dans le régime présidentiel à l'américaine, le recours à celle-ci apparaît commode pour ses vertus pédagogiques.

¹¹⁰ E. Özbudun, *Türk Anayasa hukuku*, 19^e éd., Yetkin, 2019, p. 24 ; T. Zarcone, *La Turquie. De l'Empire ottoman à la République d'Atatürk*, Gallimard, coll. « découvertes Gallimard », 2005, pp. 26-27.

règne d'Abdülhamit II¹¹¹. Émanation unilatérale¹¹² de la « volonté du souverain »¹¹³, la « Charte constitutionnelle »¹¹⁴ institue un bicamérisme (*Meclis-i Umumi*) avec une chambre basse (*Heyet-i Mebusan*) de cent-vingt députés élus au suffrage censitaire¹¹⁵ à deux tours¹¹⁶ et une chambre haute (*Heyet-i Âyan*) composée de membres nommés à vie par le sultan¹¹⁷. La charte n'a pas pour effet de mettre en place une limitation des pouvoirs du sultan qui cumule les fonctions législative et exécutive¹¹⁸. Alors que son autorisation est requise pour toute initiative législative, il bénéficie aussi d'un veto absolu sur toutes les lois votées par les assemblées¹¹⁹. Le droit de convocation et de dissolution de la chambre basse parachève la prééminence du sultan sur le pouvoir législatif¹²⁰. En ce qui concerne la fonction exécutive, le sultan est accompagné d'un Premier ministre, il nomme et révoque les ministres et autorise l'application des décisions du Conseil des ministres (*Heyet-i Vükela*). Malgré l'absence d'une limitation réelle des pouvoirs du sultan dans le cadre du *Kanun-u Esasi*, les auteurs soulignent des avancées majeures comme la reconnaissance des droits et libertés fondamentaux ainsi qu'une protection juridictionnelle de ceux-ci¹²¹. Par ailleurs et dans la pratique, cela n'empêche pas certains conflits entre le sultan et le premier Parlement ottoman¹²², qui ont conduit à la dissolution de la chambre basse dès 1877¹²³. L'expérience est interrompue dès 1878 par le sultan qui suspend la Constitution en raison de la guerre avec la Russie¹²⁴.

Ce n'est qu'en 1908 que la Constitution est rétablie sous la pression du Comité Union et Progrès¹²⁵. Par la révision de 1909, elle prend la forme d'un « pacte constitutionnel »¹²⁶ et met en place selon la doctrine la « deuxième monarchie constitutionnelle » (*İkinci Meşrutiyet*)¹²⁷. Outre l'élargissement des droits et libertés, cette révision a pour effet de réduire les pouvoirs du sultan dans la fonction législative¹²⁸ et de restreindre significativement les conditions d'utilisation de son

¹¹¹ J. Marcou, « Chronique étrangère : l'expérience constitutionnelle turque », *RDP*, 1996/2, p. 433.

¹¹² M. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve siyaset*, 8^e éd., Liberte, 2012, p. 37.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ İ. Ö. Kaboğlu, « Renouveau de la Constitution en Turquie : enjeux et défis », *Anayasa hukuku dergisi (Revue de droit constitutionnel)*, n°1, 2012/1, p. 69.

¹¹⁵ J. Marcou, « Chronique étrangère : ... », *op. cit.*, p. 434.

¹¹⁶ Y. Aliefendioğlu, « Türkiye Anayasalarında parlamenter sistem ve uygulama », in Ö. Ö. Tanör (dir.), *Bülent Tanör armağanı*, Legal, 2004, p. 104.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ K. Gözler, *Türk Anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 51.

¹²⁰ J. Marcou, « Chronique étrangère : ... », *op. cit.*, p. 434.

¹²¹ K. Gözler, *Türk Anayasa hukuku*, *op. cit.*, pp. 45-48.

¹²² J. Marcou, « Chronique étrangère : ... », *op. cit.*, p. 434 ; M. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve siyaset*, *op. cit.*, pp. 41-42.

¹²³ *Ibid.*, p. 42.

¹²⁴ H. Bozarslan, *Histoire de la Turquie...*, *op. cit.*, p. 434.

¹²⁵ M. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve siyaset*, *op. cit.*, p. 45 ; Y. Aliefendioğlu, « Türkiye Anayasalarında parlamenter sistem ve uygulama », *op. cit.*, pp. 105-108.

¹²⁶ İ. Ö. Kaboğlu, « Renouveau de la Constitution en Turquie : ... », *op. cit.*, p. 69.

¹²⁷ V. par exemple K. Gözler, *Türk Anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 57 ; E. Özbudun, *Türk Anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 24.

¹²⁸ Ainsi l'initiative législative n'est plus soumise à l'approbation du Sultan, et son veto absolu devient un veto suspensif (K. Gözler, *Türk Anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 60).

droit de dissolution¹²⁹. De plus, les actes du sultan sont désormais soumis au principe du contreseing par le chef du gouvernement ou le ministre concerné¹³⁰. Le gouvernement est politiquement responsable devant la chambre basse¹³¹. Si le sultan nomme le Premier ministre (*Sadrâzam*), les ministres sont désignés par ce dernier. Les révisions de 1909 mettent ainsi en place le premier régime parlementaire en Turquie¹³². Seulement et comme le rappelle M. Erdoğan, l'expérience parlementaire ne reste que théorique¹³³, le système politique prenant davantage les aspects d'une « oligarchie militaire »¹³⁴ par une « dictature du Comité Union et Progrès » des jeunes-turcs¹³⁵.

La période ottomane s'achève lors de la défaite de la Première Guerre Mondiale avec la signature de l'armistice de Moudros en 1918 et du traité de Sèvres de 1920 qui consacre le démembrement de l'Empire. La guerre de l'indépendance qui fait suite, sous le commandement de M. Kemal¹³⁶, conduit ce dernier à devenir le « principal artisan »¹³⁷ des réformes à venir, au premier rang desquelles vient la consécration de la République de Turquie. Cette dernière s'accompagne d'une volonté de transformer la société turque dans une vision progressiste, dont la convocation de la Première Assemblée nationale le 23 avril 1920 marque le début de cette dynamique. La Grande Assemblée nationale (GAN) commence par instituer un gouvernement en son sein sans qu'il ne soit alors jugé convenable d'instituer un chef d'État¹³⁸. L'adoption de la Constitution, dite *Teşkilât-ı Esasiye kanunu* (ou loi sur l'organisation fondamentale) s'ensuit le 20 janvier 1921 et met en place un régime d'assemblée¹³⁹. Cependant, dans la pratique politique, le gouvernement dispose d'un pouvoir politique considérable *de facto* puisque nourri de la légitimité de M. Kemal, le « Gazi »¹⁴⁰. Cette expérience constitutionnelle, malgré son caractère provisoire, demeure néanmoins intéressante au regard du découpage politique que sa mise en œuvre permet de constater.

En effet, l'application de la Constitution de 1921 donne lieu à une division de l'Assemblée

¹²⁹ Y. Aliefendioğlu, « Türkiye Anayasalarında parlamenter sistem ve uygulama », *op. cit.*, p. 110.

¹³⁰ K. Gözler, *Türk Anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 60.

¹³¹ Y. Aliefendioğlu, « Türkiye Anayasalarında parlamenter sistem ve uygulama », *op. cit.*, p. 110.

¹³² *Ibid.*, v. également en ce sens M. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve siyaset*, *op. cit.*, p. 50 ; K. Gözler, *Türk Anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 61, E. Özbudun, *Türk Anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 24.

¹³³ M. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve siyaset*, *op. cit.*, p. 50.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ K. Gözler, *Türk Anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 62.

¹³⁶ M. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve siyaset*, *op. cit.*, pp. 64-66.

¹³⁷ J. Marcou, « Chronique étrangère :... », *op. cit.*, p. 437.

¹³⁸ E. Özbudun, *Türk Anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 25.

¹³⁹ L'article 2 prévoit que les fonctions législative et exécutive sont réunies au sein de la Grande Assemblée nationale et que le gouvernement est responsable devant celle-ci selon l'article 8 (v. notamment en ce sens la thèse de F. Fikry, *Le mouvement constitutionnel en Turquie et la loi sur l'organisation fondamentale d'Angora*, thèse de doctorat, Université de Paris, 1923 cité par İ. Ö. Kaboğlu, E. Sales, *Le droit constitutionnel turc*, *op. cit.*, p. 33).

¹⁴⁰ J. Marcou, « Chronique étrangère :... », *op. cit.*, p. 438.

en deux groupes politiques¹⁴¹. Un « premier groupe » kémaliste (*Müdafaa-i Hukuk Grubu*)¹⁴² émerge rapidement en 1921, suivi d'un groupe d'opposition qui prend forme en juillet 1922¹⁴³. D'abord qualifié de groupe « conservateur » par la doctrine¹⁴⁴, celui-ci souhaiterait, selon des études plus récentes¹⁴⁵, éviter une concentration importante du pouvoir entre les mains de M. Kemal durant cette période exceptionnelle¹⁴⁶. Face à cette évolution et afin d'avoir la certitude de disposer d'un contrôle politique de l'Assemblée pour mettre en œuvre les réformes à venir, M. Kemal pousse l'Assemblée à adopter une décision de renouvellement anticipé des élections le 1^{er} avril 1923. Ce « premier groupe » politique est par la suite officiellement institué sous la dénomination de « *Halk fırkası* » (« parti du peuple ») et devient ainsi un parti d'État. En effet, avec le renouvellement des élections, de nouvelles restrictions politiques sont consacrées dans la loi sur la haute trahison, qui ont pour effet de prohiber toute activité politique organisée en dehors du cadre du « premier groupe »¹⁴⁷. Ainsi, alors que c'est M. Kemal lui-même qui détermine la liste des candidatures aux élections législatives de 1923¹⁴⁸, cela permet une épuration de l'Assemblée des membres du « deuxième groupe »¹⁴⁹. Par ailleurs, l'épuration dans la fonction publique¹⁵⁰ assure également « l'ancrage du parti unique dans la bureaucratie »¹⁵¹, en facilitant le processus de réformes dans lequel s'engage la République de Turquie depuis sa proclamation le 29 octobre 1923. Faisant suite à la signature du Traité de Lausanne¹⁵², l'officialisation de la République permet aussi la première élection de M. Kemal en qualité de président de la République, qui nomme İ. İnönü comme Premier ministre. Force est de constater que le pluralisme politique constitue la grande absente du régime républicain mis en place¹⁵³.

¹⁴¹ Bien que selon E. Özbudun, la première législature de la GANT entre 1920 et 1923 est en théorie une assemblée sans parti (E. Özbudun, *Türkiye'de parti ve seçim sistemi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, 2011, p. 19).

¹⁴² Ce « Premier groupe » serait ainsi constitué en mai 1921 par M. Kemal (*ibid.*).

¹⁴³ M. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve siyaset*, op. cit., p. 73.

¹⁴⁴ V. notamment en ce sens A. F. Başgil, « La Constitution et le régime politique (Éléments de droit constitutionnel) », in H. Lévy-Ullmann, B. Mirkin-Guetzévitch (dir.), *La vie juridique des peuples : VII. – La Turquie*, Librairie Delagrave, 1939, p. 16 : « C'est alors que se manifestent deux tendances opposées : l'une émanant des éléments conservateurs, est favorable au Sultanat et au Califat, tandis que l'autre, soutenue par Atatürk leur est hostile ». Pour E. Özbudun, alors que le « premier groupe » est constitué de « réformateurs radicaux » sous le *leadership* de M. Kemal, le « deuxième groupe » est « plus conservateur d'un point de vue sociologique et plus libéral d'un point de vue politique » (E. Özbudun, *Türkiye'de parti ve seçim sistemi*, op. cit., p. 20). L'auteur considère au même titre qu'une part du groupe est favorable à la préservation du principe monarchique et à la consécration d'une monarchie constitutionnelle (*ibid.*).

¹⁴⁵ M. Erdoğan fait référence aux travaux d'A. Demirel, *Birinci mecliste muhalefet : ikinci grup*, İletişim yayınları, 1994 (M. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve siyaset*, op. cit., p. 73).

¹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 73-74.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 75.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ Alors que, selon M. Erdoğan, aucun parlementaire du deuxième groupe n'est élu (*ibid.*), trois y parviennent tout de même selon E. Özbudun qui se fonde sur l'étude menée par F. W. Frey (E. Özbudun, *Türkiye'de parti ve seçim sistemi*, op. cit., p. 20).

¹⁵⁰ H. Bozarslan, *Histoire de la Turquie...*, op. cit., p. 314.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² V. İ. Ö. Kaboğlu, E. Sales, *Le droit constitutionnel turc*, op. cit., pp. 35-37.

¹⁵³ H. Bozarslan classe la révolution kémaliste « selon le modèle proposé par Ellen Kay Trimberger, parmi les révolutions “par le haut” » (H. Bozarslan, *Histoire de la Turquie...*, op. cit., p. 314). L'auteur poursuit ainsi : « ses

Tout cela conduit à l'adoption de la Constitution de 1924 soumise au vote le 20 avril de la même année. Alors que pour certains auteurs cette loi fondamentale (*Teşkilât-ı Esâsîye Kanunu*) consacre un régime mixte entre le régime parlementaire et le régime d'assemblée¹⁵⁴, pour d'autres, le régime consacré dans le texte se rapproche plus nettement d'un régime d'assemblée¹⁵⁵. Fondée sur le principe de la souveraineté nationale qui constitue « la pierre angulaire » du régime républicain¹⁵⁶, c'est la GAN qui concentre entre ses mains les fonctions législative et exécutive¹⁵⁷, qui l'exerce directement pour la première et par l'intermédiaire de l'organe exécutif pour la seconde¹⁵⁸. La Constitution de 1924 consacre un exécutif bicéphale composé du président de la République (*Reisicumhûr*), élu par la GAN et en son sein et d'un Conseil des ministres (*İcra Vekilleri Heyeti*) soit un Premier ministre qui est nommé par le président et les ministres désignés, eux, par le Premier ministre. Le Conseil des ministres ainsi formé doit obtenir l'approbation du président de la République avant de solliciter celle de l'Assemblée sur sa composition et son programme¹⁵⁹. Le Conseil des ministres est responsable devant la GAN tant collectivement qu'individuellement, mais il n'y a pas de mécanisme de dissolution de la GAN en contrepartie.

Comme le souligne J. Marcou, l'exécutif « reste considéré comme une simple émanation de la GANT »¹⁶⁰. Le statut présidentiel est celui d'un chef de l'État classique en régime parlementaire, c'est-à-dire irresponsable et inviolable. Toutefois, le président ne jouit pas des éléments statutaires qui lui permettraient de se détacher du pouvoir des assemblées pour exercer sa fonction¹⁶¹. Dans cet ordre d'idée, la conception de la fonction présidentielle apparaît comme affaiblie du fait de la puissance politique affectée à l'Assemblée dans le texte. Par exemple, A. F. Başgil insiste sur l'attribution de « publication » et non de « promulgation » des lois par le président de la République¹⁶². De même, le statut de chef des armées ne lui est pas reconnu puisque

dirigeants n'émanent pas des « classes dominantes » terriennes, commerciales ou industrielles, mais d'un « appareil bureaucratique d'État relativement autonome ». Et s'ils prennent part aux luttes de classes, ils le font comme « une force autonome et non comme un instrument des autres classes ». Nul doute que le parti unique dispose d'un statut supra-social pour s'imposer à la société comme « parti » et comme « État » (*ibid.*).

¹⁵⁴ V. en ce sens E. Özbudun, *1924 Anayasası*, İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, 2012, p. 16 ; K. Gözler, *Türk Anayasa hukuku*, *op. cit.*, pp. 87-92.

¹⁵⁵ V. par exemple Y. Abadan, B. Savcı, *Türkiye'de Anayasal gelişmelere bir bakış*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1959, pp. 75-79 ; O. Aldıkaçtı, *Anayasa hukukumuzun gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 4^e éd., thèse de professorat, Fakülteler Matbaası, 1982, p. 93.

¹⁵⁶ J. Marcou, « Chronique étrangère :... », *op. cit.*, p. 439.

¹⁵⁷ Article 5 de la Constitution de 1924. Si la Constitution établit l'obligation pour les lois de se conformer à ses dispositions en son article 103, elle ne prévoit pas de procédure de sanction à l'encontre de telles lois.

¹⁵⁸ Article 6 de la Constitution de 1924.

¹⁵⁹ Article 44 de la Constitution de 1924.

¹⁶⁰ J. Marcou, « Chronique étrangère :... », *op. cit.*, p. 439.

¹⁶¹ Par exemple, concernant son statut, la durée du mandat présidentiel s'aligne sur celle de la législature, en lieu et place d'un mandat d'une durée plus longue afin d'accentuer un pouvoir de nature différente pour le chef de l'État qui se détache du caractère « actif », « démocratique » ou « conjoncturel » du pouvoir des assemblées législatives ou du gouvernement. De même, le nombre de mandats que peut exercer le président de la République n'est pas limité (cf. *infra*, première partie, titre II, chapitre II, section 1, §1, A, 1).

¹⁶² A. F. Başgil, « La Constitution et le régime politique », *op. cit.*, p. 32. En effet l'auteur considère que le président ne fait ainsi que « porter la loi à la connaissance des intéressés » sans que celle-ci ne soit l'objet de son « approbation » (*ibid.*).

le « commandement suprême de l'armée [...] entre dans les prérogatives de la GANT »¹⁶³. Le président peut néanmoins prononcer un discours d'ouverture de session annuelle devant l'Assemblée dans lequel « il résume l'activité du gouvernement durant l'année écoulée et indique les mesures à prendre pour l'année en cours »¹⁶⁴.

La prééminence de la GANT apparaît clairement dans le régime politique consacré par la Constitution de 1924. Son application ne peut cependant être pleinement appréhendée sans tenir compte d'un facteur essentiel, à savoir le régime de parti unique qui s'est maintenu jusqu'en 1946. Celui-ci donne lieu à un « système autoritaire dominé par des élites réformatrices et structuré par un parti unique » selon l'analyse de J. Marcou¹⁶⁵. À la suite de la purge de l'Assemblée du deuxième groupe d'opposition en 1923, une nouvelle division politique a lieu dans la GANT vers la fin de l'année de 1924¹⁶⁶. Le nouveau mouvement politique, du fait notamment de sa popularité, est perçu comme une menace par le pouvoir en place¹⁶⁷. Au prétexte d'un mouvement de révolte interne¹⁶⁸, c'est par l'adoption d'un arsenal législatif extraordinaire qu'il est mis fin à toute expression politique pluraliste dont notamment l'interdiction du parti progressiste républicain¹⁶⁹.

Dès lors, le régime de parti unique a toute latitude pour mener une réforme profonde de la société turque à partir de six principes qui forgent le kémalisme¹⁷⁰. Malgré l'importance de celles-ci, le peuple ne prend pas une part active à ces changements, ne serait-ce que par l'entremise de la représentation nationale, ce qui a tendance à créer des divisions profondes dans la société. En effet, dans sa thèse, Ö. Redjai admet que « la plus grande partie de l'œuvre législative émane exclusivement de l'initiative ministérielle. La Grande Assemblée nationale, aujourd'hui, est plutôt une assemblée consultative qu'une assemblée délibérante »¹⁷¹. Aussi, outre la question de la représentativité de ladite assemblée qui reste ainsi aux ordres du parti au pouvoir¹⁷², son implication est une source de questionnements. Par ailleurs, le gouvernement ne fait pas l'objet d'un contrôle politique effectif de la part de l'Assemblée¹⁷³. Il y a une véritable confusion entre

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ J. Marcou, « Chronique étrangère :... », *op. cit.*, p. 440.

¹⁶⁶ Le parti progressiste républicain (*Terakkîperver Cumhuriyet Fırkası*) est créé par les anciens compagnons de M. Kemal durant la guerre d'indépendance, qui sont mus par la crainte d'une forte concentration des pouvoirs dans sa personne et souhaitent ainsi créer une opposition au tout-puissant parti républicain du peuple duquel ils démissionnent (M. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve siyaset*, *op. cit.*, p. 82). Mené notamment par K. Karabekir, le parti d'opposition, dispose rapidement d'un soutien populaire considérable (*ibid.*, p. 83) en plus de celle d'une partie de la bureaucratie (E. Özbudun, *Türkiye'de parti ve seçim sistemi*, *op. cit.*, p. 22).

¹⁶⁷ M. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve siyaset*, *op. cit.*, p. 83.

¹⁶⁸ Il s'agit de la révolte kurde de Cheik Said de 1925 (H. Bozarslan, *Histoire de la Turquie contemporaine*, *op. cit.*, p. 28).

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Cf. supra.*

¹⁷¹ Ö. Redjai, *L'évolution constitutionnelle en Turquie et l'organisation politique actuelle*, thèse, Université de Strasbourg, 1934, p. 139 cité par İ. Ö. Kaboğlu, E. Sales, *Le droit constitutionnel turc*, *op. cit.*, pp. 41-42.

¹⁷² V. en ce sens B. Tanör, *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeler*, Yapı Kredi yayımları, 2011, p. 316.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 317.

les institutions de l'État et le parti au pouvoir, comme le met en exergue B. Tanör¹⁷⁴. Le point d'orgue de cette confusion se situe sans doute dans celle du statut présidentiel avec celui de chef du parti. Si la position de M. K. Atatürk est particulière du fait d'une légitimité historique incontestable, la position de son successeur confirme ladite confusion. L'élection d'İ. İnönü par le congrès du CHP et sa consécration en tant que « chef national »¹⁷⁵ institutionnalise un présidentielisme partisan dans lequel le président de la République-chef de parti constitue, *de facto*, le centre du pouvoir politique¹⁷⁶.

La fin du régime de parti unique par la consécration d'une forme de pluralisme politique, avec l'autorisation de création de nouveaux partis politiques, implique évidemment des changements dans l'appréhension du système politique¹⁷⁷. S'ensuit la création du parti démocrate (*Demokrat partisi*, DP) par les dissidents du CHP en 1946¹⁷⁸, puis la première alternance politique avec la victoire de celui-ci lors des élections générales du 14 mai 1950¹⁷⁹. C. Bayar, qui n'est autre que le dernier Premier ministre de M. K. Atatürk et le premier chef de gouvernement nommé par İ. İnönü, est élu président de la République et nomme A. Menderes en qualité de Premier ministre. Si la décennie entre 1950 et 1960 est marquée par l'alternance politique et le passage au multipartisme, l'idéal du pluralisme politique est pourtant loin d'être atteint. Le parti démocrate revient sur quelques réformes du kémalisme pour satisfaire une base électorale plus conservatrice, visant surtout à assouplir la mise en œuvre du principe de laïcité¹⁸⁰. Mais au-delà de la mise en œuvre de cette politique qui est attendue du parti, le multipartisme n'engendre pas un rééquilibrage des pouvoirs¹⁸¹ et le mode de gouvernance demeure inchangé puisque toujours concentré dans un camp politique dont le pouvoir n'est limité par aucune autre institution. Aussi, les dernières années au pouvoir du DP sont marquées par un glissement « vers une politique exclusivement nationaliste et populiste »¹⁸², avec par exemple les révisions des lois électorales pour une représentation plus importante du parti à l'Assemblée malgré la diminution de son score aux élections législatives.

¹⁷⁴ B. Tanör, *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeler*, op. cit., p. 316.

¹⁷⁵ *Ibid.* Ainsi la période de 1939 à 1945 est qualifiée par la doctrine de « régime du chef national » (v. par exemple M. Tunçay, « Siyasal gelişmenin evreleri », in *Cumhuriyet dönemi Türkiye ansiklopedisi*, İletişim, 1983, pp. 1974-1976).

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Le discours du 1^{er} novembre 1945 du président İ. İnönü devant la GANT marque alors le début de ce processus. Il émet le souhait de création d'un parti d'opposition, ainsi que l'instauration du suffrage universel direct (J. Marcou, « Chronique étrangère :... », op. cit., p. 442). Il déclare : « notre seul manque, c'est de ne pas avoir de parti d'opposition en face du parti de gouvernement » (cité par B. Garapon, *Aux origines de la Turquie conservatrice : ...*, op. cit., p. 117).

¹⁷⁸ C. Eroğul, *Demokrat parti : tarihi ve ideolojisi*, 3^e éd., Imge Kitabevi, 1998, p. 31.

¹⁷⁹ Le DP domine aussi les élections générales suivantes en 1954 et 1957, et gouverne ainsi durant toute la décennie des années 1950.

¹⁸⁰ V. par exemple S. Nal, « Demokrat partinin 1950-1954 dönemi din siyaseti », *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, vol. 60, 2005/3, pp. 147-153.

¹⁸¹ En effet et rétrospectivement, des auteurs relèvent que le mode de scrutin en place a pour effet une surreprésentation du parti à l'Assemblée. Ils dénoncent ainsi un mode de gouvernance « majoritariste » dans lequel le parti tente, à l'instar de son prédécesseur, de lutter contre toute forme d'opposition et concentre le pouvoir (E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, op. cit., pp. 31-33).

¹⁸² H. Bozarslan, *Histoire de la Turquie contemporaine*, op. cit., p. 52.

Des atteintes de plus en plus importantes aux droits et libertés font état de ce qui se présente désormais, selon les termes d'E. Teziç, comme une « dictature de la majorité »¹⁸³, avec des atteintes au pluralisme politique¹⁸⁴.

Cela démontre selon J. Marcou toutes les limites de la Constitution de 1924¹⁸⁵ pour instaurer une véritable « démocratie parlementaire »¹⁸⁶ basée sur le principe délibératif. L'auteur note justement « une incapacité des forces politiques turques à accepter le consensus minimum nécessaire au fonctionnement d'un système politique supposant l'alternance »¹⁸⁷. En effet, dans le cadre d'un système politique où les partis sont aussi polarisés et ne semblent pas parvenir à un accord sur les principes fondamentaux du régime politique, la Constitution doit pouvoir mettre en place un cadre leur imposant un tel dialogue, par le biais notamment d'un contrôle politique effectif de la majorité. Or, en consacrant un système politique dans lequel la majorité détient tout le pouvoir politique, sans que ni l'opposition ni une autre institution comme le chef de l'État ou le juge constitutionnel ne puissent le soumettre à un quelconque contrôle politique, les pouvoirs ne peuvent fonctionner selon les schémas déterminés par le texte constitutionnel. En effet, malgré la rigidité constitutionnelle consacrée dans la Constitution de 1924, la consécration des droits et libertés, et même l'avancée du multipartisme en 1946, il apparaît que tous ces principes peuvent être remis en cause par le pouvoir majoritaire¹⁸⁸ du fait de l'absence notable de contrepouvoir¹⁸⁹. Le système représentatif issu de la Constitution de 1924 permet ainsi, *de facto*, une confiscation de la souveraineté par le parti majoritaire dont le pouvoir ne connaît pas de limite. L'absence de la consécration d'une institution présidentielle en tant que pouvoir modérateur, régulateur ou préservateur, n'est pas étrangère aux dérives de la mise en œuvre de la Constitution de 1924. En liant le sort du président à celui de la majorité par son statut, la Constitution de 1924 crée en réalité un exécutif monocéphale dirigé par un chef de l'État irresponsable et rééligible tant qu'il conserve une majorité à l'Assemblée.

C'est dans ce contexte que le premier coup d'État militaire intervient dans l'histoire républicaine par l'intervention de l'armée le 27 mai 1960¹⁹⁰. Néanmoins, le pouvoir est « rendu rapidement aux civils »¹⁹¹ accompagné de la levée de l'interdiction des activités politiques¹⁹². Tout

¹⁸³ Cité par J. Marcou, « Chronique étrangère :... », *op. cit.*, p. 444.

¹⁸⁴ J. Marcou note un mouvement de « répression contre les partis politiques (dissolution du Parti de la nation et confiscation des biens du CHP en 1953), atteinte à la liberté de la presse (loi du 9 mars 1954 sur les saisies de journaux), mise en cause de l'indépendance de la magistrature » (*ibid.*, p. 443).

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ V. en ce sens B. Tanör, *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeler*, *op. cit.*, pp. 359-360.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 361.

¹⁹⁰ Menée par un groupe de jeunes officiers qui se constitue sous le nom de « Comité Union et Progrès » sous le commandement du Général C. Gürsel, ladite intervention est qualifiée tantôt de « révolution » (B. N. Esen, *La Turquie*, coll. « Comment ils sont gouvernés ? », LGDJ, 1969, p. 64) tantôt de « coup d'État » (K. Gözler, *Türk anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 99), dite parfois « progressiste » (J. Marcou, « Chronique étrangère :... », *op. cit.*, p. 444).

¹⁹¹ J. Marcou, « Chronique étrangère :... », *op. cit.*, p. 445.

¹⁹² *Ibid.*

est mis en œuvre pour une élaboration et une adoption rapide de la Constitution de 1961¹⁹³, ce qui est le cas avec le référendum du 9 juillet 1961¹⁹⁴. Celle-ci est présentée comme la plus équilibrée par certains constitutionnalistes¹⁹⁵, voire de point d'orgue du constitutionnalisme turc¹⁹⁶, car elle comprend des avancées substantielles à ce propos. La première, et non des moindres, est la mise en place d'un contrôle de constitutionnalité des lois par la création d'une Cour constitutionnelle¹⁹⁷, qui permet l'« instauration de l'État de droit »¹⁹⁸ avec notamment la protection juridictionnelle des droits et libertés consacrés¹⁹⁹. Néanmoins, cette Constitution traduit une méfiance vis-à-vis des institutions représentatives selon E. Özbudun, qui y décèle des « indices » d'une conception tutélaire du pouvoir²⁰⁰. La volonté des rédacteurs est donc de modérer le pouvoir de l'Assemblée, et notamment le pouvoir du parti majoritaire tel qu'il est pratiqué sous le régime précédent, pour consacrer un régime parlementaire²⁰¹. C'est en ce sens que de nouvelles institutions apparaissent sous l'égide de la Constitution de 1961, dont la Cour constitutionnelle et le Sénat de la République, qui, pour ce dernier, compose la GANT avec l'Assemblée nationale²⁰². Le retour du bicamérisme participe à l'objectif de préserver les institutions « du risque de la toute-puissance des majorités parlementaires »²⁰³, même si les pouvoirs restent limités par rapport à ceux de l'Assemblée

¹⁹³ Il y a notamment des avant-projets qui sont soumis au Comité d'Union nationale, composé des généraux putschistes) et provenant pour l'un de la faculté de droit de l'Université d'Istanbul et pour l'autre de la faculté de Science politique de l'Université d'Ankara. La commission constitutionnelle de l'Assemblée des représentants fait le choix de prendre comme base de travail l'avant-projet d'Istanbul, mais conserve aussi l'avant-projet d'Ankara comme source secondaire (v. O. Aldıkaçtı, *Anayasa hukukumuzun gelişmesi ve 1961 anayasası*, 4^e éd., Istanbul Üniversitesi Yayınları, pp. 138-144).

¹⁹⁴ La Constitution est préparée par une « assemblée constituante composée de membres élus par les partis politiques et les organisations sociales » (J. Marcou, « Chronique étrangère : ... », *op. cit.*, p. 445).

¹⁹⁵ V. par exemple İ. Ö. Kaboğlu et E. Sales qui la présentent comme « la Constitution la plus sophistiquée du point de vue des mécanismes de freins et d'équilibres et la plus libérale du point de vue des droits de l'homme » (*Le droit constitutionnel turc*, *op. cit.*, p. 52).

¹⁹⁶ V. en ce sens M. Sevinç, *Türkiye'nin Anayasa İmtihani. Cumhurbaşkanlığı – Başkanlık tartışması*, İletisim, 2017, p. 31.

¹⁹⁷ Article 147 de la Constitution de 1961.

¹⁹⁸ C'est ainsi qu'est présentée la Constitution de 1961 dans le manuel de droit constitutionnel turc d'İ. Ö. Kaboğlu et d'E. Sales (*Le droit constitutionnel turc*, *op. cit.*, p. 51 et s.).

¹⁹⁹ E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 42.

²⁰⁰ Sont ainsi instituées des autorités de contrôle pour contrebalancer le poids de l'assemblée représentative, parmi lesquels E. Özbudun cite le Sénat de la République (composé notamment des officiers putschistes), le président de la République et le Conseil de sécurité nationale qui symbolise l'institution de l'autorité militaire dans la Constitution de 1961 (*ibid.*, p. 43).

²⁰¹ Dans l'exposé des motifs de la Commission constitutionnelle de l'Assemblée des représentants, le principe du « régime représentatif et du gouvernement parlementaire » arrive en deuxième position des principes généraux de la Constitution de 1961 (*Temsilciler Meclisi*, S. sayısı 35, « Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu (5/7) », 09.03.1961, pp. 4-5). Par la consécration du « régime représentatif », la Commission entend exclure le « recours aux instruments de démocratie directe ou semi-directe (référendum, initiative populaire, veto populaire) » et mettre en œuvre « une séparation souple des pouvoirs qui s'appuie sur le régime parlementaire » (*ibid.*).

²⁰² Article 63 de la Constitution de 1961.

²⁰³ J. Marcou, « Chronique étrangère : ... », *op. cit.*, p. 445.

nationale²⁰⁴.

Mais c'est surtout à travers l'institution présidentielle que les rédacteurs de la Constitution de 1961 entendent préserver l'équilibre institutionnel. Tout d'abord, concernant plus généralement l'organe exécutif, celui-ci n'est plus conçu comme « une simple émanation de la GANT, mais un organe reconnu en tant que tel »²⁰⁵. C'est tout particulièrement le statut du président de la République qui est repensé afin de mettre fin « aux liens rigides » qui lient le statut présidentiel à la GANT²⁰⁶ sous la précédente République et que la commission constitutionnelle de l'Assemblée des représentants présente comme une conséquence du régime d'Assemblée²⁰⁷. En effet, la Constitution de 1961 revient à une appréhension plus classique du statut du chef de l'État en régime parlementaire²⁰⁸. Le président de la République bénéficie d'une plus grande indépendance non seulement par rapport à la majorité parlementaire, mais aussi d'une manière plus étendue par rapport aux institutions représentatives. Les rédacteurs entendent consacrer la neutralité présidentielle par rapport aux institutions démocratiques et explicitent cela à travers l'intitulé de l'article 95 de la Constitution de 1961 relatif au statut présidentiel²⁰⁹. Mais en réservant la présidence de la République à la classe des militaires²¹⁰, notamment la première à C. Gürsel²¹¹, l'application de la Constitution de 1961 montre déjà certaines limites²¹².

Si la droite turque a pu se recomposer sous l'étiquette du Parti de la Justice (*Adalet partisi*) sous le *leadership* de S. Demirel et retrouver sa base électorale toujours majoritaire, la consécration de la représentation proportionnelle et l'émergence des mouvements politiques islamistes et nationalistes la contraignent à former des alliances et favorisent une forme d'instabilité politique²¹³. Par ailleurs, les violences politiques de la fin des années 1960 conduisent

²⁰⁴ Ainsi, le gouvernement n'est responsable que devant l'Assemblée nationale selon les dispositions de l'article 103 de la Constitution de 1961, et le dernier mot revient à l'Assemblée nationale dans l'exercice de la fonction législative, notamment pour l'adoption des lois budgétaires (article 94 de la Constitution de 1961).

²⁰⁵ İ. Ö. Kaboğlu, E. Sales, *Le droit constitutionnel turc*, op. cit., p. 57.

²⁰⁶ V. exposé des motifs de la Constitution de 1961 sous l'article 94 de la commission constitutionnelle de l'Assemblée des représentants, *Temsilciler Meclisi*, S. sayısı 35, « Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu (5/7) », 09.03.1961, p. 37.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ La durée du mandat présidentiel n'est plus alignée sur celle de la législature, c'est l'institution du septennat présidentiel. Par ailleurs, son élection par l'ensemble de la GANT à une majorité qualifiée des deux tiers du nombre total des membres constitue aussi un moyen de délier le président des contingences partisans (cf. *infra*, première partie, titre II, chapitre I, section 1, §1).

²⁰⁹ L'article est précédé de l'intitulé suivant : « I. Son mode de désignation et sa neutralité » (« I. Seçimi ve tarafsızlığı »). Le terme *tarafsız* fait aussi référence à l'impartialité dans la langue turque. Le choix de privilégier cette traduction est justifiée dans les développements à suivre (cf. *infra*, première partie, titre I, chapitre II, section 1, §2.).

²¹⁰ Durant l'application de la Constitution de 1961, trois personnalités issues de l'armée se sont succédé à la présidence de la République : C. Gürsel (1960-1966), C. Sunay (1966-1973), F. Korutürk (1973-1980).

²¹¹ H. Özdemir, *Atatürk'ten günümüze cumhurbaşkanı seçimleri*, Remzi Kitabevi, 2007, p. 151 et s.

²¹² Bien que, selon M. Sevinç, malgré le passé militaire des trois présidents de la II^e République, cette origine n'a pas conduit à une pratique de la fonction présidentielle contraire aux principes du régime parlementaire (M. Sevinç, *Türkiye'nin Anayasa İmtihani*, op. cit., p. 39).

²¹³ J. Marcou, « Chronique étrangère :... », op. cit., p. 449.

à une nouvelle intervention de l'armée qui se formalise par un mémorandum du 12 mars 1971²¹⁴ et installent un régime d'exception entre 1971 et 1973²¹⁵. Le retour au fonctionnement démocratique des institutions ne se fait pas sans encombre au regard de la persistance des actes de violence politiques confinant à la « guerre civile », ainsi qu'à des actes terroristes. Avec les blocages institutionnels tels que la crise de l'élection présidentielle de 1980²¹⁶, l'intervention militaire ne se fait pas attendre. C'est le 12 septembre 1980 que l'application de la Constitution de 1961 est suspendue, cette fois non par de jeunes officiers de l'armée, mais par les cadres supérieurs de celle-ci. Ils justifient leur intervention à travers l'article 1^{er} de leur mémorandum : « Le but de l'opération entreprise est de protéger l'intégrité du pays, d'assurer l'union et l'unité nationale, de prévenir une guerre civile probable et un conflit entre fratrie, de fonder à nouveau l'autorité de l'État et sa réalité et d'éliminer les causes qui nuisent au fonctionnement de l'ordre démocratique »²¹⁷.

Ceux-ci mettent en œuvre un régime militaire qu'ils dirigent en se constituant en Conseil de sécurité nationale (CSN)²¹⁸ et en se dotant des fonctions législative et exécutive sur la base de dispositions constitutionnelles transitoires²¹⁹. La procédure d'élaboration de la Constitution débute sous l'impulsion du CSN qui crée une « Assemblée constituante »²²⁰ dont la fonction est notamment de préparer la nouvelle Constitution et la loi sur les partis politiques. Selon l'article 1^{er} de cette loi du 29 juin 1981, cette « Assemblée constituante » comprend, en plus du Conseil de sécurité nationale, une Assemblée consultative (*Danışma meclisi*), dont les membres sont désignés par le CSN, soit directement (en ce qui concerne quarante membres) soit sur proposition des préfets (concernant cent vingt membres). L'Assemblée constituante qui élabore la Constitution de 1982 n'est donc dotée d'aucune légitimité démocratique, puisqu'entièrement contrôlée par le CSN. En outre, les conditions particulièrement restrictives d'âge (trente ans), d'études minimums (avoir un diplôme universitaire) et, surtout, de ne faire l'objet d'aucune affiliation à un parti politique au 11 septembre 1980, parachèvent une composition tout à fait à l'antithèse des principes démocratiques. Enfin, et ce qui permet de quelque peu relativiser une composition tout à fait problématique de cette assemblée, c'est la confirmation de sa nature « consultative » par l'article 25 de la loi de 1981 qui prévoit le droit pour le CSN de modifier le texte qui lui est soumis par l'Assemblée consultative. Du fait du contexte de son élaboration, la Constitution de 1982 est

²¹⁴ S. YAZICI, *Türkiye'de askerî müdahalelerin anayasal etkileri*, Yetkin, 1997, p. 110.

²¹⁵ La période est marquée par la révision constitutionnelle de 1971 qui permet de renforcer l'exécutif en consacrant un système de décrets-lois, de restreindre les droits et libertés fondamentaux, de revenir sur l'indépendance des médias ainsi sur l'autonomie des universités (J. Marcou, « Chronique étrangère :... », *op. cit.*, p. 449).

²¹⁶ Cf. *infra*, première partie, titre II, chapitre I, section 1, §1, A.

²¹⁷ « Girişilen Harekatın amacı, ülke bütünlüğünü korumak, millî birlik ve beraberliği sağlamak, muhtemel bir iç savaşı ve kardeş kavgasını önlemek, Devletin otoritesini ve varlığını yeniden tesis etmek ve demokratik düzenin işlemesine mani olan sebepleri ortadan kaldırmak » (v. S. Yazıcı, *Türkiye'de askerî...*, *op. cit.*, p. 110).

²¹⁸ Le CSN est présidé par le général Evren, il est composé de différents commandants des forces terrestres, aériennes et maritimes, de généraux et du Commandant général de la gendarmerie.

²¹⁹ V. loi n°2324 du 27 octobre 1980 intitulée loi portant sur l'ordre constitutionnel (*Resmî Gazete*, 28.10.1980-17145, pp. 1-2).

²²⁰ Loi n°2485 du 29 juin 1981 dite loi sur l'Assemblée constituante (*Resmî Gazete*, 30.06.1981-17386 *Mükerrer*).

régulièrement qualifiée de « Constitution de coup d'État ».

Dans sa version initiale, les grands axes de la Constitution de 1982 sont constitués selon İ. Ö. Kaboğlu par « le retour au monocréalisme et le renforcement de l'exécutif ainsi que l'atténuation de l'indépendance du pouvoir juridictionnel »²²¹. E. Özbudun insiste sur la mise en œuvre d'un « déséquilibre entre l'autorité et les libertés » et souligne un recul de la protection des droits et libertés non seulement par rapport aux Constitutions de 1961 et de 1924. Cette voie privilégiée par les putschistes du 11 septembre 1980 illustre leur volonté d'instaurer des moyens de contrôle sur le pouvoir démocratique principalement exercé par les partis politiques. Aussi, la Constitution de 1982 est présentée par une partie de la doctrine turque comme constitutive d'un recul significatif du constitutionnalisme turc²²².

E. Özbudun souligne le caractère « casuistique » de cette Constitution, qui a été élaborée en réaction au texte constitutionnel précédent et aux crises qui ont eu lieu lors de son application. C'est donc par un retour en force de l'autorité de l'État que les militaires putschistes entendent consacrer et organiser le pouvoir au sein de cette Constitution. Outre le procédé répandu de rationalisation du parlementarisme, et notamment des procédures ayant conduit à des crises comme la crise de l'élection présidentielle de 1980, les rédacteurs de la Constitution de 1982 entendent résorber les problèmes posés par l'application de la précédente Constitution par un renforcement sans précédent dans les Constitutions républicaines de l'organe exécutif, dont le président de la République. C'est par une longue liste d'attributions prévue à l'article 104 de la Constitution, ainsi que des pouvoirs propres dont le contenu n'est pas précisé par l'article 105, que le renforcement de la fonction présidentielle prend forme.

Cela se justifie dans l'esprit des rédacteurs et selon l'expérience constitutionnelle turque. En effet, en 1982, la présidence de la République a toujours été occupée par un militaire de profession, à la seule exception de C. Bayar. L'institution est considérée comme une tour de contrôle du pouvoir militaire sur le pouvoir civil. Mais cette fois, les rédacteurs entendent lui donner ce rôle dans la lettre même de la Constitution, alors qu'un tel rôle avait davantage été développé dans le cadre de la pratique du pouvoir en 1961. D'autres institutions sont ainsi pensées pour opérer un contrôle sur les institutions représentatives incarnées par les partis politiques. Ainsi, le président intervient aussi dans le cadre d'autres institutions, dont le Conseil de contrôle de l'État et le Conseil de sécurité nationale, faisant notamment intervenir pour ce dernier l'armée en tant que force de proposition, notamment dans le contexte des pouvoirs de crise.

Par plusieurs aspects, la Constitution de 1982 est véritablement l'œuvre du pouvoir militaire. C'est une Constitution qui est alors souvent qualifiée de « Constitution du coup d'État », et dont le caractère antidémocratique de sa conception revient dans les débats et fait peser sur le texte une épée de Damoclès. Dès lors, et notamment dans les années 2010, émerge la question de

²²¹ İ. Ö. Kaboğlu, « Vers le régime semi-présidentiel en Turquie ? », *op. cit.*, p. 416.

²²² M. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve siyaset*, *op. cit.*, p. 149 et s.

la révision de celle-ci et la consécration d'une « Constitution civile ». Bien que le texte de 1982 ait fait l'objet de nombreuses révisions depuis son élaboration, c'est un autre coup d'État, qui reste à l'état de tentative, mais aboutit néanmoins à une révision de grande ampleur de la Constitution de 1982. Cette révision intervient en 2017 en renforçant davantage un exécutif conçu comme monocéphale, constitué du seul président de la République.

b) Des éclairages réciproques possibles entre les systèmes français et turc pour une meilleure compréhension du présidentielisme

La Constitution de 1982 a fait l'objet de nombreuses révisions jusqu'à sa version actuelle issue de l'adoption de la loi constitutionnelle de 2017. Si des changements importants ont eu lieu en faveur d'une démocratisation des institutions par une réaffirmation des institutions représentatives, la tendance actuelle va dans le sens d'un renforcement notable du pouvoir présidentiel. Cette évolution du régime politique conforte l'intérêt d'une comparaison du régime politique turc avec le régime politique français. Comme le note M.-C. Ponthoreau, « [le comparatiste] peut [...] privilégier soit une comparaison intégrative qui accentue les similarités soit, au contraire, une comparaison différentielle qui insiste sur les différences ou encore essayer d'identifier les principes communs aux systèmes juridiques comparés »²²³. Bien que la présente étude se focalise essentiellement sur les similarités, les différences intègrent nécessairement le champ de l'étude. L'étude comparée de ces régimes, qui présentent des dynamiques similaires dans la mise en place du présidentielisme, peut permettre d'identifier les éléments politiques et juridiques déterminants dans ce cadre (i). Il n'en va toutefois pas autrement des dynamiques qui pourraient apparaître comme divergentes *a priori*, mais qui n'en sont pas moins éclairantes comme la voie prise en 2017 par la Turquie qui tend vers une consécration constitutionnelle de la pratique présidentielle. Cette voie peut permettre, dans le cas de la France, de reconsidérer ou non l'intérêt d'une révision constitutionnelle visant à uniformiser la règle constitutionnelle et la pratique institutionnelle (ii).

i. Une mise en évidence des facteurs de présidentialisation par des dynamiques similaires en France et en Turquie

La révision constitutionnelle turque de 2007 qui prévoit l'élection du président au suffrage universel direct constitue, *a priori*, le point de départ d'une réflexion sur la comparaison des régimes politiques français et turc. Il est souvent considéré en doctrine que le présidentielisme français prend surtout appui sur la légitimité démocratique du président de la République. C'est ainsi qu'émerge la notion de « régime semi-présidentiel », sur la base des travaux de

²²³ M.-C. Ponthoreau, « Le droit comparé en question(s) entre pragmatisme et outil épistémologique », *Revue internationale de droit comparé*, n°57, 2005/1, p. 10.

M. Duverger²²⁴ qui supplante celle de présidentialisme²²⁵. Cela permet de mettre en lumière les effets de l'élection directe du président de la République, au détriment sans doute du renforcement statutaire et fonctionnel dont celui-ci fait l'objet dans le cadre des Constitutions de 1958 et de 1982²²⁶. L'élection directe constitue depuis quelques décennies une marotte de la droite turque, qui s'inspire assez largement du régime français, bien que le régime présidentiel américain soit aussi mentionné à cet effet²²⁷. Pourtant, si la révision de 2007 apparaît comme l'aboutissement d'une revendication qui s'inscrit alors déjà sur une certaine durée²²⁸, le caractère assez récent de sa mise en œuvre²²⁹ pourrait nuancer l'intérêt d'une comparaison avec le régime français. Mais précisément, c'est ici que la différence chronologique de l'intervention de l'élection directe en Turquie autorise, au contraire, à mieux comprendre l'effet véritable de la seule élection présidentielle sur la dynamique présidentialisante en France comme en Turquie, et à en généraliser éventuellement ces enseignements dans le cadre de l'étude d'autres régimes et systèmes politiques.

La similitude la plus notable entre le régime politique français et turc se situe davantage dans une conception presque identique du pouvoir lors de l'élaboration de la Constitution de 1958 comme celle de 1982. C'est une tendance au renforcement de l'autorité de l'État qui s'affirme dans l'idéologie portée par les rédacteurs de la Constitution de 1982 et qui se rapproche de celle de certains des rédacteurs de la Constitution de 1958, dont notamment le général de Gaulle et de ses soutiens²³⁰. L'un des moyens d'atteindre cet objectif de renforcement de l'autorité de l'État sur le « pouvoir démocratique » est théorisé par G. Burdeau à travers sa théorie du « pouvoir d'État »²³¹. Cette thèse souhaite expliquer les raisons pour lesquelles les rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982 ont fait le choix d'un renforcement du pouvoir présidentiel, et non celui du chef de gouvernement. Si le renforcement de l'exécutif s'est généralisé dans de nombreux États dans le cadre de la rationalisation du parlementarisme, celui qui touche le chef de

²²⁴ V. M. Duverger, « Le concept de régime semi-présidentiel », in M. Duverger (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, 1986, pp. 7-17.

²²⁵ V. en ce sens O. Duhamel, « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, n°126, 2008/3, p. 23.

²²⁶ Ainsi, lorsque les universitaires turcs s'interrogent, lors du colloque international relatif à la question « Un président élu par le peuple, une bonne solution ? », sur un changement à apporter au régime turc qui connaît alors quelques instabilités, dans une perspective de francisation des institutions, l'on constate l'importance accordée au mode de désignation du chef de l'État (A. Bockel, H. Roussillon, E. Teziç (dir.), *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, Actes du colloque d'Istanbul, 21 et 22 octobre 1999, organisé par la Faculté de droit de Galatasaray en collaboration avec la Faculté de droit de Toulouse, Galatasaray üniversitesi yayınları et Presses de l'Université de Sciences sociales de Toulouse, 2000).

²²⁷ E. Onar, « Türkiye'nin başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçmesi düşünülmeli midir ? », *Uluslararası Hukuk kurultayı*, TBB yayını, n° 12, pp. 362-389.

²²⁸ V. Z. Çagliyan İçener, « Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmalarının yakın tarihi : Özal ve Demirel'in siyasi mülahazaları », *Bilig*, n°75, 2015, p. 316.

²²⁹ Soit depuis 2014 pour la première élection directe et qui ne concerne qu'une seule personnalité dont la stature présente tout de même certaines particularités.

²³⁰ Le général de Gaulle affiche avec plus de clarté cette idéologie lors de sa conférence de presse du 31 janvier 1964 (*Site de l'institut national de l'audiovisuel* [en ligne : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaullé00382/conference-de-presse-du-31-janvier-1964.html>]).

²³¹ G. Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, vol. 9, 1959/1, pp. 87-100.

l'État dans un régime parlementaire est une tendance plus spécifique à certains d'entre eux. À l'appui du modèle de la Constitution française de 1958, qui est citée à plusieurs reprises lors des débats de l'Assemblée consultative turque²³², le renforcement de la présidence semble tout indiqué pour les rédacteurs de 1982. En effet, la volonté des rédacteurs de la Constitution de 1982, qui sont principalement les généraux putschistes, est de pouvoir continuer à opérer un contrôle sur le « pouvoir démocratique » dans le cadre du fonctionnement ordinaire des institutions. Ce « pouvoir démocratique », dans la thèse de G. Burdeau, constitue une dimension du pouvoir politique qui est incarné par les institutions représentatives, et notamment par les partis politiques. Or, s'il y a un point commun entre les rédacteurs français de 1958 et les rédacteurs turcs de 1982, c'est leur défiance à l'égard des partis politiques qui sont, dans leur esprit, à la source de l'échec des précédentes Républiques et qui motivent leur intervention dans la politique de l'État. Cette intervention, qui prend finalement la forme de l'élaboration de la Constitution, doit prévoir des moyens de contrôle sur l'exercice du pouvoir politique par les partis.

Aussi, le seul moyen de conforter l'autorité de l'État, sans en faire de même pour les partis politiques qui composent les institutions représentatives, est de renforcer le pouvoir présidentiel. En effet, la théorie du pouvoir d'État telle que développée par G. Burdeau, et précisée par J.-L. Quermonne²³³, porte un éclairage sur les raisons pour lesquelles les rédacteurs des Constitutions de 1958, suivis sur ce point par les rédacteurs de la Constitution de 1982, ont fait le choix d'affirmer davantage le pouvoir présidentiel sans doute au détriment des autres pouvoirs. Si dans le cadre de cette théorie, G. Burdeau insiste sur la distinction entre « pouvoir d'État » d'un côté et « pouvoir démocratique » de l'autre²³⁴, ce premier a nécessairement des répercussions sur le second et sur l'essence de la souveraineté, dont l'exercice se doit d'être conformes aux principes de la démocratie. Dès lors, ce n'est pas tellement par la nature du pouvoir présidentiel mais davantage par son statut, que ce renforcement peut trouver sa justification. Ainsi, en France comme en Turquie, la neutralité présidentielle est consacrée, directement ou indirectement, par les Constitutions de 1958 et de 1982²³⁵ afin d'apporter une forme de légitimité à ce renforcement et de préserver l'essence de la souveraineté dans les régimes consacrés. Le principe de neutralité, qui apparaît explicitement dans la Constitution de 1982, alors qu'il n'est que suggéré dans la forme écrite de la Constitution de 1958, est sans doute au cœur de la dynamique présidentialisante dans les deux régimes.

Par ailleurs, des tendances similaires dans la culture politique des deux États permettent d'appréhender l'étude comparée de la déviance présidentialisante avec plus de facilité. Tout d'abord, l'attente autour d'un homme providentiel semble être une constante dans l'histoire des deux

²³² V. par exemple *DMTD*, 141. Birleşim, c. 9, y.y., 2 Eylül 1982, *passim*.

²³³ J.-L. Quermonne, « La notion de pouvoir d'État et le pouvoir présidentiel sous la Ve République », in G. Conac, H. Maisl, J. Vaudiaux (dir.), *Itinéraires. Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Economica, 1982, pp. 549-562.

²³⁴ G. Burdeau, « La conception du pouvoir... », *op. cit.*, pp. 89-90.

²³⁵ Cf. *infra*, première partie, titre I, chapitre I, section 2.

régimes politiques. Si la figure de M. K. Atatürk ne présente pas d'équivalents dans la culture politique française, il est toutefois notable que celle du général de Gaulle marque encore les institutions de la V^e République et constitue une référence constante pour les acteurs de la V^e République, surtout pour les personnalités briguant le mandat présidentiel²³⁶. En ce qui concerne la Constitution de 1982, si elle est dans sa rédaction à l'image du CSN, cela n'empêche pas le pouvoir civil, et en premier lieu *l'Anavatan partisi* (le parti de la mère patrie, ANAP), de reprendre ses marques dans le texte constitutionnel et dans sa pratique. C'est ainsi le leader de celui-ci, T. Özal, qui marque la tendance institutionnelle à la suite du régime militaire. La Constitution de 1982 et celle 1958 n'échappent pas à une forte personnalisation du pouvoir qui constitue un socle idéal pour l'implantation du présidentielisme dans les deux systèmes. Dans ce registre, il n'est sans doute pas possible de passer à côté de la personnalité politique turque ayant œuvré sans relâche pour la systématisation du présidentielisme en Turquie. Les institutions telles qu'elles se présentent actuellement depuis la révision de 2017 se confondraient presque avec la personnalité de R. T. Erdoğan, à tel point qu'il est difficile d'envisager la configuration du pouvoir après son retrait de la vie politique. Ce questionnement a aussi eu lieu en ce qui concerne le général de Gaulle et ses successeurs, qui se sont finalement tous réappropriés le régime politique issu de la Constitution de 1958. En tout état de cause, et si les possibilités pour le futur du régime politique turc sont infinies, il semble *a priori* compliqué de remettre en question l'élection directe du président de la République que s'est approprié le corps électoral turc, au même titre que le corps électoral français auparavant.

Ce sont des systèmes politiques fortement personnalisés qui prennent forme en France comme en Turquie, notamment dans le contexte du présidentielisme. Mais cette personnalisation du pouvoir est aussi permise par le comportement électoral. En effet, il existe d'un côté comme de l'autre une forte concentration des voix au centre-droit de l'échiquier politique. Si les votes peuvent parfois se diviser, il ne s'agit dans la plupart des cas que d'une conséquence de la division partisane. Aussi, en Turquie notamment, quand la droite politique est rassemblée autour d'un parti et d'un leader politique déterminé, la personnalisation du pouvoir produit pleinement ses effets pour la présidentialisé du régime. Il en va de même pour l'opposition en France comme en Turquie, qui ne devient audible que lorsqu'une personnalité « présidentialisable » parvient à l'incarner, peu importe l'appréciation de la nature du régime par celle-ci²³⁷. Cette situation est

²³⁶ V. F. Says, « Le billet politique – De Gaulle, une référence très “générale” », *France culture*, 11 novembre 2020 [en ligne : <https://www.franceculture.fr/emissions/le-billet-politique/le-billet-politique-du-mercredi-11-novembre-2020>].

²³⁷ Il est possible de penser ici à F. Mitterrand qui a politiquement lutté contre le régime politique issu de la V^e République, notamment dans le cadre de son ouvrage intitulé *Le coup d'État permanent*, pour finalement utiliser à plein les pouvoirs conférés au président de la République dans ce cadre, et plus précisément dans le contexte de la cohabitation. Il est possible d'envisager une évolution similaire dans le cadre des institutions turques. Ainsi si l'opposition actuelle rejette le régime politique consacré et issu notamment des révisions constitutionnelles de 2007 et 2017, en sera-t-il de même si celle-ci parvenait à remporter des échéances électorales dans ce cadre ? Souhaiterait-elle alors un retour vers un régime parlementaire, en attribuant un rôle plus important à l'opposition, alors que les

normalisée en France où les partis politiques les plus importants apparaissent sous l'impulsion de personnalités qui ambitionnent une carrière politique qui les mèneraient vers le Palais de l'Élysée. Il en va de même en Turquie où l'émergence de personnalités politiques amène désormais systématiquement la question de leur éventuelle candidature à l'élection présidentielle²³⁸.

La personnalisation du pouvoir constitue une donnée essentielle dans la manière d'envisager l'exercice du pouvoir en France comme en Turquie. Elle amène les différents acteurs de la vie politique, y compris les citoyens, à penser essentiellement la compétition électorale autour de l'élection présidentielle. Si en Turquie, celle-ci se confond désormais avec les élections législatives²³⁹, l'élection présidentielle donne toujours le tempo des élections législatives en France comme le démontre, plus que jamais, les élections de 2017²⁴⁰.

Toutefois, l'intérêt de la comparaison entre les régimes politiques français et turc ne se situe pas seulement dans les rapprochements qu'il est possible de réaliser entre les deux régimes politiques, mais aussi dans ce qui les éloigne l'un de l'autre. Les dynamiques divergentes des deux régimes politiques constituent de véritables sources d'enseignement sur la notion de présidentialisme.

ii. La question des dynamiques divergentes en France et en Turquie

Dans le cadre d'une étude comparée, les dissemblances présentent un intérêt pour la comparaison. Néanmoins, des interrogations peuvent subsister sur la pertinence de la comparaison de deux systèmes politiques qui semblent profondément éloignés l'un de l'autre. Le caractère de plus en plus autoritaire que prend le système politique turc au regard notamment de la question de la garantie des droits et libertés, constitue sans doute le point de divergence le plus important. Si les deux régimes politiques procèdent à une juridictionnalisation de la protection des principes de droits et libertés, en instituant des contrepouvoirs afin d'en assurer l'effectivité, il n'en demeure pas moins que le manque d'alternance politique conduit à une forme d'hégémonie politique qui affecte en dernier lieu l'efficacité de ces derniers. La France est, dans une moindre mesure, certes concernée par ce problème, mais la Turquie apparaît désormais dans une catégorie particulière de systèmes politiques, que la doctrine regroupe sous la notion de « démocratie illibérale ».

Forgé par F. Zakaria en 1997 à partir de l'évolution des régimes de l'Europe de l'Est à la

institutions actuelles lui permettraient de mettre ou remettre en place les principes qui ont été vidés de leur contenu durant la double décennie au pouvoir de l'AKP ? Rien n'est moins sûr.

²³⁸ La question s'est posée pour les maires de l'opposition qui ont remporté les grandes villes turques qui étaient des bastions de l'AKP, et dont le parallèle avec la carrière de R. T. Erdoğan est assez vite réalisé.

²³⁹ La révision de 2017 prévoit en effet l'organisation des élections législative et présidentielle le même jour (article 77 de la Constitution de 1982 tel que modifié par la révision constitutionnelle de 2017, Türkiye cumhuriyeti anayasasında değişiklik yapılmasına dair 6771 sayılı kanun, madde 4, *Resmî Gazete*, 11.02.2017-29976).

²⁴⁰ V. en ce sens P. Jan, « La Ve République et les partis », *Pouvoirs*, n°163, 2017/4, p. 10.

suite de l'écroulement du bloc soviétique²⁴¹, ce concept consiste, notamment, à intégrer à la notion de démocratie une consistance matérielle, qui s'illustre par le respect de certains principes. Aussi, pour qu'un régime soit considéré comme une démocratie libérale, il ne doit pas seulement consacrer des élections libres et régulières, mais être aussi attaché à la préservation de droits et libertés et de principes, comme celui de séparation des pouvoirs. Parmi les exemples de « démocratie illibérale » ou de « démocratie »²⁴² celui de la Turquie de R. T. Erdoğan revient avec une certaine constance dans la doctrine²⁴³. La question est alors de savoir si la Turquie intègre réellement et complètement cette catégorie de régime étiqueté « démocratie illibérale », et si, le cas échéant, ce classement est de nature à affaiblir l'intérêt d'une comparaison des systèmes politiques français et turc. Faudrait-il dès lors recadrer l'analyse sur les régimes politiques tels que consacrés par les Constitutions de 1958 et de 1982 dans leurs révisions successives, puisque la pratique politique fait état d'une divergence tellement importante qu'elle manquerait clairement de pertinence ?

Les dynamiques prises par la Turquie, entre l'intervention intermittente des coups d'État militaire et la remise en question de certains principes constitutionnels, dont la séparation des pouvoirs, peuvent pourtant permettre d'interroger sur l'existence ou non de garanties dans le cadre du régime politique français dans le cadre de la déviance présidentielle. En effet, si celle-ci se développe d'une manière similaire en France et en Turquie, quels sont les facteurs qui conduisent à des dynamiques divergentes ? Il faut également s'interroger sur la nature de ces facteurs et notamment leur caractère juridique ou politique. Ainsi, s'il s'agit de facteurs juridiques, la question est de savoir s'il est possible de les intégrer dans le cadre du régime politique turc. S'il s'agit de facteurs politiques, il serait important dans ce cas de concevoir leur consécration juridique afin de préserver les atteintes possibles à ces principes par la déviance présidentielle. Dans tous les cas, les dynamiques divergentes sont source d'enseignement(s).

Plus que tout autre chose, c'est la révision de 2017 qui pose question quant à la pertinence de la comparaison des régimes français et turc. Cette révision modifie en effet considérablement la nature du régime politique issu de la Constitution de 1982. En prévoyant un exécutif monocéphale par la suppression de l'organe gouvernemental et notamment la responsabilité de l'exécutif devant le législatif, le régime politique consacre en somme la présidentialisation amorcée par la pratique politique. Mais si la responsabilité politique gouvernementale n'existe plus en Turquie, du fait de la suppression de l'organe gouvernemental, la révision de 2017 met en place une organisation des pouvoirs assurant l'unité politique autour du président de la République.

²⁴¹ F. Zakaria, « The rise of illiberal democracy », *Foreign Affairs*, vol. 76, 1997/6, pp. 22-43.

²⁴² N. Baverez, « Les démocraties contre la démocratie », *Pouvoirs*, n°169, 2019/2, p. 6 : « La démocratie se caractérise par un mode de gouvernement autoritaire organisé autour du culte d'un homme fort et de l'exacerbation des passions identitaires, nationales et religieuses. Elle s'appuie non pas sur l'imposition d'une terreur de masse comme les totalitarismes du XXe siècle, mais sur la répression ciblée de toute forme d'opposition politique. Elle peut tolérer le suffrage universel et l'existence de plusieurs partis mais les élections, lorsqu'elles existent, font l'objet de fraudes et sont manipulées par un vaste effort de propagande relayé à travers les médias et les réseaux sociaux. Elle récuse les libertés individuelles et l'État de droit, dont le formalisme est supposé contrarier les intérêts fondamentaux du peuple et de la nation ».

²⁴³ *Ibid.*, pp. 7-8 ; N. Mert, « Démocratie "illibérale" », *Courrier international*, 28 février 2013, p. 16.

Ce régime politique dénommé « régime de gouvernement de la présidence de la République » s'éloigne considérablement du modèle parlementaire et de ses équilibres.

Il apparaît cependant que, dans sa logique profonde, l'unité politique entre l'exécutif et le législatif est conservée par certains mécanismes. Il existe ainsi des moyens d'action réciproques, surtout à la faveur de l'exécutif, qui permettent de lui assurer une unité politique des pouvoirs selon la couleur présidentielle. Le présidentielisme en France comme en Turquie conserve donc un cadre théorique commun qui est la déviance à partir du régime parlementaire. Ainsi donc la classification telle qu'elle existe présente certes des défauts structurels, mais surtout elle ne permet pas d'appréhender la logique profonde des régimes politiques français et turc qui consiste dans cette unité politique. Ce n'est qu'en pensant la classification autour de ce critère qu'il est non seulement de revenir à une certaine logique qui lui fait défaut selon l'analyse de M. Troper, mais surtout lui trouver une utilité réelle.

III. L'identification du régime parlementaire comme régime d'unité d'orientation politique : un préalable nécessaire à l'étude du présidentielisme

Dans le cadre de l'étude du présidentielisme en France et en Turquie, les évolutions constitutionnelles, dont la dernière révision constitutionnelle turque, enjoignent à l'observateur de remettre à plat la conception de la classification des régimes politiques. En effet, alors que cette révision de 2017 rompt avec l'un des principes essentiels du régime parlementaire qui est le critère de la responsabilité politique gouvernementale, la logique profonde du régime politique n'en est pas pour autant modifiée, car celle-ci repose sur l'unité politique. Dès lors, si la responsabilité politique constitue le critère classique du régime parlementaire (A), il n'est pas pour autant le plus pertinent pour définir celui-ci et appréhender l'étude du présidentielisme qui se construit plutôt sur le critère de l'unité d'orientation politique (B). Ce critère de l'unité permet d'une part d'élargir l'acception du régime parlementaire puisqu'en plus de comprendre celui de la responsabilité politique, il prend en compte d'autres moyens d'action réciproques qu'il est possible de mettre en place dans un régime afin d'assurer ladite unité. Mais surtout, et d'autre part, il permet de cibler ces régimes en fonction du statut du chef de l'État qui doit nécessairement se conformer au principe de la neutralité (C).

A. La responsabilité gouvernementale : élément consensuel de la définition classique

Le régime parlementaire constitue une sous-catégorie issue de la classification des régimes

politiques²⁴⁴ appliquant la séparation des pouvoirs²⁴⁵. Cette classification est fondée sur les types de rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif, et plus précisément sur le « degré de séparation des pouvoirs »²⁴⁶. La littérature constitutionnelle distingue classiquement les régimes dits de « séparation souple des pouvoirs » des « régimes de séparation stricte ou rigide » en fonction « des interactions organiques et fonctionnelles entre les pouvoirs »²⁴⁷. M. Troper présente la « séparation des pouvoirs » comme étant constituée de « deux règles distinctes : les organes doivent être spécialisés ; les organes doivent être indépendants »²⁴⁸. Les régimes dits de « séparation souple des pouvoirs »²⁴⁹ mettent en place en pratique, non pas une séparation réelle, mais une forme de « collaboration fonctionnelle »²⁵⁰ ainsi qu'une « interdépendance organique »²⁵¹ entre les pouvoirs exécutif et législatif. Les régimes de séparation stricte des pouvoirs instaurent, quant à eux, au point de vue fonctionnel une « balance des pouvoirs »²⁵² avec la dévolution, au sein d'une fonction, d'une « faculté de décider » et d'une « faculté d'empêcher l'un et l'autre des deux organes » tout en préservant une certaine indépendance des pouvoirs au point de vue organique²⁵³. La distinction par le critère fonctionnel est donc plus subtile, la frontière étant parfois mince entre la « collaboration » et la « balance des pouvoirs »²⁵⁴ et pouvant être difficile à apprécier en fonction

²⁴⁴ Plus précisément, il s'agit d'une « sous-classe » de la typologie des « formes de gouvernement » issue de la « démocratie » et plus spécifiquement de la « démocratie représentative » (M. Troper, « Les classifications... », *op. cit.*, p. 946).

²⁴⁵ Si le principe de séparation des pouvoirs est diversement formulé et connaît des évolutions conceptuelles depuis sa formulation au XVIII^e s., la référence à l'étude de Montesquieu reste incontournable (Montesquieu, *De l'esprit des lois*, t. I, « Livre XI — Chapitre VI — De la Constitution d'Angleterre », GF Flammarion, 1979, pp. 294-304). Dans son acception actuelle, et bien que la théorie soit toujours débattue, la doctrine s'entend sur une base commune qu'implique l'application d'un tel principe qui suppose *a minima* la distinction d'une pluralité de fonctions et l'interdiction pour un organe de cumuler plusieurs fonctions (F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 41^e éd., LGDJ Lextenso, 2020, pp. 109-110).

²⁴⁶ M. Troper, « Les classifications... », *op. cit.*, p. 946.

²⁴⁷ M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., LGDJ, Lextenso éditions, 2017, p. 162.

²⁴⁸ M. Troper, « Les classifications... », *op. cit.*, p. 947.

²⁴⁹ Ou bien « les régimes parlementaires » ou encore le « gouvernement parlementaire », les appellations peuvent être diverses.

²⁵⁰ V. en ce sens M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Sirey, 1929, p. 352 et s..

²⁵¹ M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 162.

²⁵² M. Troper, *La séparation des pouvoirs...*, *op. cit.*, p. 121 et s.

²⁵³ Cette indépendance organique est cependant relativisée par certains auteurs comme R. Moulin qui considère qu'« en n'acceptant, comme moyen de mettre en jeu la responsabilité ministérielle, que certaines techniques jugées seules adaptées à cette fin, la doctrine ignore délibérément les autres éléments du système constitutionnel, qui peuvent permettre aux chambres d'aboutir aux mêmes résultats. Le choix du critère repose donc sur une analyse insuffisante des rapports entre exécutif et législatif, sans doute due à la conjonction d'interprétations a priori et de généralisations hâtives d'exemples estimés caractéristiques » (R. Moulin, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », LGDJ, 1978, pp. 320-321).

²⁵⁴ Ce qui fait dire à J.-F. Aubert : « Quand la majorité est solide, tous les systèmes se valent, et le gouvernement parlementaire, présidentiel ou collégial, peut agir fortement. La pierre de touche d'un système, c'est l'absence de majorité [...] » (J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, n°1510 cité par P. Lauvaux, « Propositions méthodologiques pour la classification des régimes », *Droits*, n°32, 2000, p. 117). Le même problème est soulevé par D. Baranger et A. Le Divellec : « Mais le problème réside dans le fait qu'une telle assignation exclusive [que chaque fonction assignée de manière exclusive à un organe] n'existe nulle part, et certainement pas dans le régime dit "présidentiel" (celui des États-Unis d'Amérique), qui est marqué lui aussi par cette "souplesse" dans la répartition des grandes fonctions étatiques » (D. Baranger, A. Le Divellec, « Régime parlementaire », in D. Chagnollaude, M. Troper (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. t. II, Distribution des pouvoirs*, Dalloz, 2012, p. 165).

du contexte politique²⁵⁵. C'est la raison pour laquelle les auteurs ont davantage recours au critère organique pour distinguer ces deux types de régimes²⁵⁶. Ce dernier critère comporte, l'avantage non négligeable de conférer une « valeur logique » plus importante à la classification, dans la mesure où elle pose une opposition plus nette entre régime parlementaire et régime présidentiel²⁵⁷.

Partant, le critère le plus efficace pour définir le régime parlementaire selon la majorité de la doctrine est celui de la responsabilité gouvernementale²⁵⁸. C'est ainsi que selon A. Esmein : « Le gouvernement parlementaire n'est pas autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites »²⁵⁹. De même, dans une appréciation plus contemporaine, pour P. Lauvaux et A. Le Divellec :

« Le seul critère du parlementarisme paraît donc être la responsabilité gouvernementale devant une assemblée élue. Ce critère présente à la fois un aspect juridique, parce que sa mise en jeu est régie soit par des textes constitutionnels, soit par la coutume, et un aspect politique, qu'il revêt par définition, et qui rend cette responsabilité susceptible d'être engagée en-dehors même des procédures formelles »²⁶⁰.

Cette tendance est suivie par la doctrine turque, notamment par B. Tanör et N. Yüzbaşıoğlu selon lesquels « [l]a responsabilité politique du Conseil des ministres devant le Parlement est la spécificité la plus importante du régime parlementaire qui la distingue des autres formes de gouvernement »²⁶¹. La vision de la séparation des pouvoirs est sensiblement différente pour E. Özbudun, mais l'auteur accorde tout de même à la responsabilité politique gouvernementale toute son importance dans la distinction entre le régime parlementaire et le

²⁵⁵ Le contexte politique peut ainsi fluidifier les rapports dans un régime de « balance des pouvoirs » et, d'un autre côté, créer certains blocages dans un régime de collaboration fonctionnelle des pouvoirs.

²⁵⁶ F. Hamon et M. Troper soulignent ainsi une « divergence doctrinale » entre « certains auteurs [qui] estiment que le seul critère véritablement déterminant est la responsabilité politique du gouvernement » et « d'autres auteurs [qui] soutiennent au contraire que le régime parlementaire véritable résulte de la combinaison de deux critères : il faut que la responsabilité et le droit de dissolution soient tous les deux présents ». Dans les deux cas, les auteurs s'appuient donc sur les rapports organiques entre les pouvoirs (F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 120).

²⁵⁷ V. *contra* M. Troper, « Les classifications en droit constitutionnel », *op. cit.*, pp. 947- 952 : M. Troper nuance la valeur logique de la classification sur ce critère par le recours à l'exemple des régimes mixtes, du fait de la confusion du régime présidentiel et du régime états-unien, et de la présence dans ce dernier de procédures, telles que l'*Impeachment*, qui seraient selon certains auteurs de nature à constituer une forme de responsabilité politique relativisant dès lors le critère de l'indépendance organique (v. en ce sens J. Boudon, « Le mauvais usage des spectres. La séparation "rigide" des pouvoirs », *RFDC*, n°78, 2009/2, p. 259). Le critère de la responsabilité politique ne serait donc pas non plus pleinement efficace. Or, il sera vu plus loin dans cette étude que la procédure américaine de l'*Impeachment*, qu'elle soit considérée comme étant une responsabilité de nature pénale ou politico-pénale, ne peut se confondre avec un quelconque mécanisme d'interdépendance organique dans le cadre d'un régime parlementaire (*cf. infra*).

²⁵⁸ Le critère utilisé pour le régime présidentiel est l'élection du président au suffrage universel direct ou quasi-direct (R. Moulin, *Le présidentielisme...*, *op. cit.*, pp. 25-28).

²⁵⁹ A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Éditions Panthéon-Assas, LGDJ, 2001, p. 151.

²⁶⁰ P. Lauvaux et A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd. mise à jour, coll. « Droit fondamental », PUF, 2015, p. 199.

²⁶¹ « Bakanlar kurulunun parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu, parlamenter rejimi, diğer temsili hükümet uygulamalarından ayıran en önemli özelliştir » (B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku*, 17^e éd., Beta, p. 388).

régime présidentiel :

« La spécificité fondamentale du régime parlementaire, qui est défini comme la séparation souple et équilibrée des pouvoirs législatif et exécutif, est la responsabilité politique du Conseil des ministres devant l'organe législatif. Autrement dit si l'organe législatif a la faculté de contrôler et de mettre fin aux fonctions du gouvernement par un vote de défiance, la condition fondamentale du régime parlementaire se trouve réalisée. Ce point est la spécificité du régime parlementaire qui la distingue fondamentalement du régime présidentiel »²⁶².

Dans sa thèse, J.-C. Colliard part également de cette définition du régime parlementaire tout en y intégrant le caractère bicéphale de l'exécutif :

« [I]l faut une définition de départ et nous retiendrons celle qui est le plus généralement utilisée, et qui voit le critère du régime parlementaire dans l'association de deux éléments, la séparation en deux du pouvoir exécutif et la responsabilité du gouvernement devant une assemblée représentative »²⁶³.

Mais pour certains auteurs, il est nécessaire d'adjoindre à la responsabilité gouvernementale sa « réciproque » qui est la dissolution de l'organe législatif ou de l'une des assemblées composant l'organe législatif, sans quoi le régime parlementaire risque de dévier vers un régime d'assemblée. M. Duverger insiste non seulement sur le caractère bicéphale de l'exécutif, mais aussi sur les moyens d'action *réciroques* :

« On appelle régime parlementaire un régime dans lequel le gouvernement est divisé en deux éléments dont l'un – « le cabinet » ou gouvernement au sens plus étroit du terme – est responsable politiquement devant le parlement et possède le droit de dissoudre celui-ci »²⁶⁴.

M. Troper en fait de même :

« Ce qui caractérise le régime parlementaire, c'est la manière dont sont organisés les rapports entre ces organes, qui disposent des moyens d'action *réciroques* : le Parlement, ou au moins, l'une des assemblées

²⁶² « Yasama ve yürütme kuvvetlerinin yumuşak ve dengeli ayrılığı olarak tanımlanan parlâmenter rejimin temel ayırıcı özelliği, Bakanlar Kurulunun yasama organı önünde siyasal sorumluluğudur. Diğer bir deyimle yasama organı, hükümeti denetleyebiliyor ve güvensizlik oyu vermek suretiyle onun görevini sona erdirebiliyorsa, parlâmenter rejimin temel şartı gerçekleşmiş olur. Bu nokta, parlâmenter rejimi başkanlık sisteminden ayıran başlıca özelliktir » (E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, op. cit., p. 317).

²⁶³ J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1978, p. 18.

²⁶⁴ M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel. T. 1, Les grands systèmes politiques*, 18^e éd., coll. « Thémis. Science politique », PUF, p. 172. Ainsi, selon M.-A. Cohendet : « Maurice Duverger lui-même considérait que l'on peut qualifier un régime parlementaire dès qu'il établit la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Dès lors, les régimes qu'il qualifie de semi-présidentiels sont une sous-catégorie des régimes parlementaires, et non pas une catégorie qui en est totalement distincte comme il semble le dire » (M.-A. Cohendet, « La classification des régimes... », op. cit., pp. 303-304).

parlementaires, peut contraindre le cabinet à la démission - c'est la responsabilité politique - ; le Parlement, ou plus souvent l'une des chambres du Parlement, peut être dissous par le chef de l'État ou le cabinet »²⁶⁵.

Les auteurs ayant recours au critère de la dissolution pour qualifier le régime parlementaire justifie cela par la nécessité de préserver un certain équilibre caractéristique de ce régime. Ainsi, l'absence d'un droit de dissolution aurait pour effet de créer une concentration des pouvoirs plus importante au profit de l'organe législatif envers lequel le gouvernement est responsable²⁶⁶. Ils développent alors une conception du régime parlementaire fondée sur une idée de dualisme des pouvoirs qui est toutefois erronée²⁶⁷. Ainsi, selon D. Baranger et A. Le Divellec :

« [...] la dissolution n'est pas un élément en soi « indispensable » au régime parlementaire : elle ne l'est pas pour sa définition (car certains pays pratiquant incontestablement le gouvernement parlementaire ne connaissent pas le droit de dissolution, ou bien celui-ci n'y est pas confié à la décision de l'exécutif, ou bien encore est tellement ? conditionné qu'il n'est guère praticable) ; ni pour son bon fonctionnement concret : rien ne prouve que l'usage de la dissolution ait contribué, par exemple, à stabiliser l'exécutif face au Parlement. C'est ce qui peut se déduire de l'expérience italienne. Enfin, même lorsqu'elle est prévue de manière inconditionnée par le droit, la compétence de dissolution reste une norme d'habilitation, que son titulaire est libre de ne pas exercer, si bien que l'on ne saurait inférer systématiquement de sa simple existence un quelconque usage concret »²⁶⁸.

En effet, le critère de la dissolution ne constitue pas un critère déterminant dans l'équilibre des pouvoirs au point de placer un régime consacrant la responsabilité gouvernementale sans la contrebalancer du pouvoir de dissolution, dans une catégorie différente des régimes contenant les deux moyens d'action réciproques, comme le démontrent C. Grewe et H. Ruiz Fabre à travers l'exemple norvégien²⁶⁹. De tels régimes ne s'opposent pas, ou, du moins, si leur opposition est admise, il n'est pas possible d'en tirer un enseignement valorisable en droit constitutionnel dans la mesure où l'équilibre des pouvoirs n'apparaît pas toujours comme étant profondément modifié

²⁶⁵ F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 39^e éd., LGDJ, Lextenso éditions, 2018, p. 118.

²⁶⁶ Par exemple, il est parfois présenté comme une « caractéristique essentielle du parlementarisme », sans laquelle « le régime parlementaire peut glisser vers la concentration des pouvoirs » (L. Favoreu, P. Gaïa, *et al.*, *Droit constitutionnel*, 24^e éd., coll. « Précis », Dalloz, 2021, p. 471). Cet argumentaire est souvent fondé sur l'expérience constitutionnelle française des III^e et IV^e Républiques.

²⁶⁷ Cf. *infra*.

²⁶⁸ D. Baranger, A. Le Divellec, « Régime parlementaire », *op. cit.*, p. 170.

²⁶⁹ V. en ce sens C. Grewe, H. Ruiz Fabre, *Droits constitutionnels européens*, PUF, 1995, p. 372 : « C'est de fait le seul critère [celui de la responsabilité politique du gouvernement, *ndlr*] qui soit toujours "opérationnel" alors que ne l'est ni celui de la dissolution (en Norvège, aucune proposition pour instaurer le droit de dissolution n'a jamais abouti, ce qui n'a pas empêché le régime de devenir clairement parlementaire à partir des deux dernières décennies du XIX^e siècle), ni celui du caractère bicéphale de l'exécutif (Suède depuis 1974 ou "parlementarisme prussien" tel que l'évoque Capitant). Ceci dit, cette "élimination théorique" de la dissolution ou du bicéphalisme ne les empêche pas d'avoir, ou d'avoir eu, un rôle important dans la plupart des régimes parlementaires ».

par l'inexistence d'un tel droit²⁷⁰. L'objectif de ces deux mécanismes est d'assurer l'interdépendance organique des pouvoirs, qui peut l'être tout autant par l'existence de la seule responsabilité gouvernementale.

Bien que la plupart des auteurs convergent vers le critère organique²⁷¹ pour définir le régime parlementaire²⁷², beaucoup notent les défauts de la classification des régimes politiques²⁷³. C'est ainsi que très souvent, la doctrine admet avec G. Burdeau qu'il y a autant de modèles de régime parlementaire qu'il n'en reçoit d'application :

« C'est un truisme que de constater qu'aujourd'hui le terme de gouvernement parlementaire ne recouvre aucune réalité précise ; si l'on veut le rendre utilisable il est nécessaire de lui adjoindre un qualificatif dont l'effet le plus clair est de priver le parlementarisme de sa signification comme catégorie juridique abstraite et générale »²⁷⁴.

Il apparaît cependant que lorsque le critère de la responsabilité politique gouvernementale est précisément défini, il suffit à lui seul à distinguer avec une certaine efficacité les deux formes de régimes que sont le régime parlementaire et celui présidentiel²⁷⁵. En effet, l'enjeu de la

²⁷⁰ C'est ce que M.-A. Cohendet présente comme une « conception instrumentale du droit constitutionnel ». La classification des régimes politiques doit ainsi « permettre de mettre en lumière les lois (au sens large, au sens logiques, de rapports nécessaires) qui président à l'organisation des régimes politiques, en particulier dans les démocraties occidentales contemporaines » (M.-A. Cohendet, « La classification des régimes... », *op. cit.*, p. 307).

²⁷¹ Il faut noter toutefois que malgré la nature organique de ce critère, sa présence comporte évidemment des implications dans le fonctionnement du régime, notamment en ce qui concerne l'exercice de la fonction gouvernementale pris au sens large.

²⁷² P. Lauvaux : « L'indépendance des organes est le caractère essentiel du régime présidentiel tandis que le régime parlementaire conduit à l'« union intime, la fusion presque complète des pouvoirs exécutif et législatif », conception holiste dépendante du radicalisme whig » (P. Lauvaux, « Propositions méthodologiques pour la classification des régimes », *Droits*, n°32, 2000, p. 112). P. Auvret : « Le dénominateur commun à cette diversité [celle des régimes parlementaires démocratiques, *ndlr*] se réduit à la responsabilité du Gouvernement devant une Assemblée élue démocratiquement » (P. Auvret, « La qualification du régime : un régime parlementaire », *RDP*, n°5/6, 1998, p. 1516). M.-A. Cohendet : « Le régime parlementaire est diversement défini mais il y a au moins unanimité de la doctrine pour considérer que la condition sine qua non du régime politique est la responsabilité du gouvernement devant le Parlement » (M.-A. Cohendet, « La classification des régimes... », *op. cit.*, p. 303).

²⁷³ Cf. *supra*, cette introduction, I, B.

²⁷⁴ G. Burdeau, *Traité de science politique, t. V Les régimes politiques*, LGDJ, 1985, p. 345.

²⁷⁵ C'est le recours au critère de l'élection directe du président qui s'avère problématique et ôte toute valeur logique à la classification, alors que lorsque la classification se fonde sur le critère unique de la responsabilité politique gouvernementale, les catégories s'opposent tout à fait sans avoir recours à une forme mixte. V. en ce sens R. Moulin qui présente ainsi la démarche de la doctrine : « Leur absence [celle des procédures de mise en jeu de la responsabilité politique, soit la question de confiance et la motion de censure, *ndlr*] dans une constitution suffit, lorsqu'existe, en plus, l'élection au suffrage universel, à provoquer le classement des institutions parmi les régimes présidentiels. En revanche, leur présence doit, dans la logique de la classification bipolaire, exclure le régime présidentiel » (*Le présidentielisme...*, *op. cit.*, p. 222). Cependant, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'avoir recours au critère de l'élection directe dans le cadre de la classification puisque d'une part le critère de la présence et de l'absence de responsabilité politique suffit à une classification efficace (v. *contra*, R. Moulin, selon lequel l'application de ce critère ne permet pas de classer efficacement le régime présidentiel, *Le présidentielisme*, *op. cit.*, p. 265). Et, d'autre part, le critère de l'élection directe du président n'est pas de nature à éclairer les connaissances sur le fonctionnement du régime dans la mesure où une telle élection donne lieu à des conséquences très différentes d'un régime politique à l'autre (J.-L. Parodi, « Effets et non-effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », *Pouvoirs*, n°14, 1980, pp. 5-14).

définition du régime parlementaire est de permettre de constituer une classification logique permettant de dégager certains enseignements de ce processus²⁷⁶. Se pose dès lors la question de la pertinence du critère de la responsabilité politique gouvernementale, qui suppose en premier lieu une définition plus précise de ce mécanisme.

La notion de responsabilité, qui provient du latin *respondere* signifiant « se porter garant, répondre »²⁷⁷, est définie généralement comme l'« obligation de répondre d'un acte ou d'une activité et d'en assumer les conséquences »²⁷⁸. Lorsqu'elle est politique²⁷⁹, la responsabilité englobe cette définition afin de l'appliquer aux gouvernants qui doivent rendre compte de leur action auprès des gouvernés, permettant de préserver l'essence de la souveraineté et la légitimité du pouvoir²⁸⁰. Elle constitue donc la garantie de la nature démocratique des institutions²⁸¹.

Mais cette notion de responsabilité politique est trop vaste en ce qu'elle s'applique dès lors à l'ensemble des démocraties représentatives sans qualifier et distinguer efficacement le régime parlementaire²⁸². En effet, une conception large de la notion de « responsabilité politique » peut être admise, définie uniquement au regard de la nature politique de la sanction à laquelle aboutit sa mise en jeu, soit l'obligation de cessation de la fonction quel que soit le but poursuivi par les auteurs de l'initiative²⁸³. Dans ce cas, des formes de responsabilité de type pénal, voire l'absence de réélection d'un représentant qui se présente à sa propre succession, peuvent être considérés comme différents types de processus de mise en jeu de leur responsabilité politique. Définie plus restrictivement et telle qu'elle s'applique dans le cadre du régime parlementaire, la responsabilité politique impose à l'organe responsable (classiquement le gouvernement, mais il peut également s'agir du ministre pris individuellement²⁸⁴) de démissionner dès lors qu'il ne dispose plus de la

²⁷⁶ V. en ce sens les démarches de M. Troper (« Les classifications... », *op. cit.*) et de M.-A. Cohendet, (« La classification des régimes... », *op. cit.*).

²⁷⁷ V. « Responsabilité », in G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 13^e éd., 2020, p. 910.

²⁷⁸ V. « Responsabilité », in M. de Villiers, A. Le Divellec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, coll. « Dictionnaires Sirey », Dalloz, 2017, p. 330.

²⁷⁹ Ainsi la responsabilité peut renvoyer à plusieurs champs du droit, comme la responsabilité civile ou pénale. Elle peut être « politique », « constitutionnelle » ou « électorale » (*ibid.*, pp. 330-331), sachant que chacune de ces responsabilités n'est pas exclusive de l'autre.

²⁸⁰ « Mais l'essence de la responsabilité politique est ailleurs. Son objet n'est pas de punir ni d'assurer la réparation symbolique d'un dommage, il est de consacrer à travers le fonctionnement des pouvoirs publics l'idée que les gouvernants sont au service des gouvernés et leur doivent des comptes » (P. Avril, « Pouvoir et responsabilité », *Le pouvoir : mélanges offerts à Georges Burdeau*, préface de B. Chantebout et F. Hamon, LGDJ, 1977, p. 9).

²⁸¹ « Le lien nécessaire entre le pouvoir et la responsabilité apparaît donc comme un principe du constitutionnalisme démocratique » (P. Avril, « Pouvoir et responsabilité », *op. cit.*, p. 12).

²⁸² Tout au plus, l'existence d'une responsabilité politique dans un régime permet de « trace[r] une ligne de clivage réelle entre dictature et démocratie » (D. Maus, « Responsabilité », in O. Duhamel, Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p. 926).

²⁸³ V. en ce sens F. Hamon et M. Troper pour lesquels la responsabilité politique suppose également une « procédure purement politique » qui n'est pas retenue ici (*Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 119).

²⁸⁴ A. Laquière évoque ainsi « deux formes complémentaires » en régime parlementaire : « l'une est attachée à la personne individuelle du ministre et implique qu'il est responsable [...] des affaires dépendant de son département ministériel ; l'autre est liée à l'existence du cabinet et signifie que certains dossiers, du fait de leur importance, engage ce dernier en son entier ; ses membres doivent donc être collectivement responsables des décisions prises, ce qui implique qu'ils ne sauraient émettre publiquement des opinions divergentes sur celles-ci et qu'ils en sont solidairement

confiance de l'organe auprès duquel il est responsable (classiquement le Parlement). C'est en ce sens que ce régime de responsabilité est spécifique au régime parlementaire et ne se confond pas avec les autres procédures de responsabilité qui peuvent exister dans le cadre du régime présidentiel²⁸⁵. L'effectivité d'une responsabilité de ce type suppose donc la présence de certaines caractéristiques. Tout d'abord, sa mise en jeu ne doit pas être contraignante au point de permettre à une minorité de la bloquer alors que le gouvernement ne dispose manifestement plus de la confiance de la majorité de l'assemblée représentative²⁸⁶. La responsabilité politique gouvernementale doit pouvoir être mise en jeu par le gouvernement lui-même (la question de confiance) ou par l'assemblée représentative ou l'ensemble du Parlement (la motion de censure)²⁸⁷. Par ailleurs, cette procédure doit pouvoir être déclenchée à tout moment dès lors que la défiance s'est instaurée entre les deux organes, c'est-à-dire que l'unité politique entre le gouvernement et l'assemblée n'existe plus²⁸⁸.

La responsabilité gouvernementale dans le cadre du régime parlementaire suppose une certaine effectivité dans sa mise en œuvre dès la rupture de l'unité politique afin que le maintien d'une unité politique durable et conforme à l'orientation de la représentation nationale soit assurée²⁸⁹. Pour cela, il n'est pas nécessaire qu'elle fasse l'objet d'une pratique récurrente²⁹⁰ mais que soit garantie par les procédures constitutionnelles sa potentielle mise en jeu lorsque l'unité politique est remise en cause entre le gouvernement et l'assemblée et uniquement dans cette

comptables devant le Parlement » (« La responsabilité en régime parlementaire », in X. Bioy (dir.), *Constitution et responsabilité. Des responsabilités constitutionnelles aux bases constitutionnelles des droits de la responsabilité, Actes du colloque de Toulouse des 5 et 6 octobre 2007*, Centre d'études et de recherches constitutionnelles et politiques de l'Université Toulouse I – Sciences sociales, Montchrestien, Lextenso éditions, 2009, pp. 45-46).

²⁸⁵ V. en ce sens L. Hamon (*Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques : Licence 1^{re} année 1968-1969*, coll. « Les cours de droit », 1968, p. 258) cité par R. Moulin : « le régime présidentiel est celui où chacun des pouvoirs est sans action sur la naissance et la durée du mandat de l'autre : “à partir du moment où existe cette indépendance dans la naissance et la durée des fonctions, on est en présence d'un régime présidentiel” » (*Présidentialisme et la classification des régimes politiques*, *op. cit.*, p. 25, note 78).

²⁸⁶ Ainsi, alors que l'exigence d'un vote à la majorité absolue du nombre total des représentants peut être admis à certaines conditions comme constituant l'un des outils de rationalisation du parlementarisme, celle d'une majorité supérieure remet en cause l'existence même du régime parlementaire.

²⁸⁷ F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 119.

²⁸⁸ Le fait générateur provoquant la remise en cause de la confiance entre l'assemblée et le gouvernement est donc entendu très largement, soit « un élément essentiellement subjectif, dont l'appréciation relève des assemblées » (R. Moulin, *Présidentialisme...*, *op. cit.*, pp. 219-220). Pour A. Esmein, « ils répondent de tous leurs actes personnels, de tous ceux qu'ils ont décidés et accomplis en leur qualité de ministres et de tous les actes du président de la République » (*Éléments de droit constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 812).

²⁸⁹ Il est possible de retrouver cette idée d'« immédiateté » dans les définitions de la responsabilité gouvernementale, comme par exemple chez J. Barthélémy et B. Duez : « La responsabilité politique, pièce capitale du mécanisme, s'exprime dans cette règle que le ministère doit toujours être d'accord avec la majorité de la représentation nationale. *Le jour où cet accord cesse, jour où le cabinet a perdu la confiance de la chambre* [nous soulignons], il doit se retirer en donnant sa démission » (*Traité de droit constitutionnel*, coll. « Les introuvables », Editions Panthéon-Assas, 2004, p. 164).

²⁹⁰ Auquel cas son existence même relèverait du « mythe » (P. Pactet, « L'évolution de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes », in B. Chantebout, F. Hamon (dir.), *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, *op. cit.*, p. 209).

hypothèse²⁹¹. Nous admettons ainsi avec P. Avril que la responsabilité gouvernementale constitue la « pierre angulaire » du régime parlementaire, bien qu'elle comporte certaines imprécisions en tant que critère de classification²⁹².

B. La nécessaire adaptation du critère du régime parlementaire : l'unité d'orientation politique

Le critère classique du régime parlementaire aboutit à classer dans une même catégorie les régimes parlementaires moniste et dualiste, qui présentent certaines différences inconciliables et ne permettent par conséquent pas de cerner de manière satisfaisante la déviance présidentialiste (1). Le critère de l'unité d'orientation politique apparaît à cet égard plus pertinent dans le cadre de cette étude (2).

1. Un critère insuffisant : l'indispensable exclusion du parlementarisme dualiste

Le critère classique du régime parlementaire qui est la responsabilité gouvernementale devant la représentation nationale permet de considérer l'interdépendance organique des pouvoirs comme caractéristique du régime parlementaire. L'objectif d'une telle interdépendance est de créer une forme d'unité politique entre les pouvoirs. Toutefois afin d'aboutir à cette unité, le régime parlementaire suppose une distinction classique des fonctions²⁹³, puis leur répartition entre différents organes pour respecter le principe de non-cumul²⁹⁴. Se met ainsi en place un système d'équilibre des pouvoirs par la distinction d'une « faculté de statuer » et d'une « faculté

²⁹¹ A ce titre, il serait nécessaire de nuancer les propos de G. Burdeau sur la « responsabilité ministérielle » selon lesquels « [é]tant une sanction, il est de sa nature d'être exceptionnelle. Normalement, c'est à titre de menace qu'elle devrait intervenir » (*Traité de science politique. T. IX Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*, LGDJ, 1976, p. 393). Il s'agit effectivement d'une menace, mais celle-ci doit être « permanente », pour reprendre le qualificatif de C.-M. Pimentel (« Responsabilité et typologie des régimes politiques », *op. cit.*, p. 59). Aussi, l'attribution d'une nature « exceptionnelle » à la mise en jeu de la responsabilité politique gouvernementale dans le cadre du régime parlementaire installe une confusion théorique, malgré l'existence d'une telle « exceptionnalité » en pratique. V. *contra* : « Il ne s'agit pas d'une sanction à proprement parler, car elle ne constitue pas la violation d'une règle » (L. Favoreu, P. Gaia *et al.*, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 826).

²⁹² P. Avril, « Pouvoir et responsabilité », in B. Chantebout, F. Hamon (dir.), *Le pouvoir : mélanges offerts à Georges Burdeau*, *op. cit.*, p. 10.

²⁹³ Cette distinction des fonctions remonte à Aristote qui distingue le « pouvoir délibératif », le « pouvoir exécutif » et le « pouvoir judiciaire » (Aristote, *La Politique*, traduit par J.-F. Champagne, Lefèvre Éditeur, 1843, p. 192). Dans cette lignée J. Locke distingue le « pouvoir législatif », le « pouvoir exécutif » et le « pouvoir fédératif » (J. Locke, *Traité du gouvernement civil*, « Chapitre XI – Du Pouvoir Législatif, Exécutif et Confédératif d'un État », Edition revue et corrigée exactement sur la dernière de Londres, Paris, 1802, pp. 228-233). Enfin, la distinction est reprise par Montesquieu qui constate l'existence de « trois sortes de pouvoirs » que sont la « puissance législative », la « puissance exécutrice » et la « puissance de juger » (Montesquieu, *De l'esprit des lois*, t. I, « Livre XI – Chapitre VI – De la Constitution d'Angleterre », *op. cit.*, p. 294).

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 295 : « Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs [...] ».

d'empêcher » au sein de la puissance législative notamment, réparties entre les différents organes représentant les différents corps de la société afin que « par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir »²⁹⁵ et permette un fonctionnement « de concert »²⁹⁶. Dans le cadre du régime parlementaire, l'application d'une telle doctrine suppose l'instauration du mécanisme de responsabilité politique qui permet la création de l'unité politique par un fonctionnement coordonné des pouvoirs²⁹⁷.

Cette distinction des fonctions et des organes préalablement à l'organisation de leur équilibre par leur collaboration conduit logiquement les auteurs tels que A. Esmein, L. Duguit et M. Hauriou²⁹⁸, J. Barthélemy avec B. Duez et G. Burdeau²⁹⁹ à développer une conception dualiste du régime parlementaire. L. Duguit définit le régime parlementaire par le biais d'une distinction organique des pouvoirs³⁰⁰ alors qu'A. Esmein évoque « une séparation juridique du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, qui sont conférés à des titulaires distincts et indépendants »³⁰¹. M. Hauriou utilise le concept de « séparation souple des pouvoirs » pour définir le « gouvernement parlementaire » dans son *Précis*³⁰². En ce qui concerne J. Barthélemy et P. Duez, ils le considèrent comme une « collaboration équilibrée de pouvoirs séparés »³⁰³. Mais c'est A. Esmein qui insiste davantage sur cette idée et qui est cité à ce propos par R. Carré de Malberg :

« Prétendre, dit-il, que le parlementarisme « consomme la confusion des deux pouvoirs » en un seul, c'est méconnaître foncièrement la vraie nature juridique de ce régime, comme aussi sa signification effective et son génie propre au point de vue politique »³⁰⁴.

Les auteurs qui conçoivent le régime parlementaire à travers cette dualité, sont amenés à apprécier les rapports de force entre les pouvoirs en présence. Ils peuvent ainsi estimer la présence d'un certain équilibre entre les pouvoirs dans le régime parlementaire qui seraient placés sur un

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 293 : « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » (Livre XI – Chapitre IV).

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 302 : « Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert ».

²⁹⁷ Cf. *supra*, cette section, §1.

²⁹⁸ Ces auteurs sont également cités en ce sens par J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires*, *op. cit.*, p. 273.

²⁹⁹ G. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre*, Les éditions internationales, 1932, p. 89 : « Ainsi le parlementarisme demeure bien un régime dualiste dans lequel la puissance étatique est partagée entre deux titulaires destinés à collaborer puisque, tout en étant indépendants chacun dans leur sphère d'activité, ils ne peuvent rien l'un sans l'autre ».

³⁰⁰ L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel. Théorie générale de l'État - Le droit et l'État - Les libertés publiques - L'organisation politique de la France*, Ed. E. de Boccard, 4^e éd., 1923, p. 196 : « [Le régime parlementaire, *ndlr*] repose essentiellement sur l'égalité des deux organes de l'État, le parlement et le gouvernement, sur leur intime collaboration à toute l'activité de l'État et sur l'actions qu'ils exercent l'un sur l'autre afin de se limiter réciproquement [...] ».

³⁰¹ A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 152.

³⁰² M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Recueil Sirey, 1929, p. 360.

³⁰³ J. Barthélemy, P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, coll. « Les introuvables », Editions Panthéon Assas, 2004, p. 148.

³⁰⁴ A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 488 et s. cité par R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. II, Recueil Sirey, 1922, p. 74.

pied d'égalité³⁰⁵, ou bien au contraire à observer une certaine hiérarchie. C'est alors la thèse de la prééminence du Parlement ou de la souveraineté du Parlement qui reste classique³⁰⁶ qui est mise en avant, ou bien celle de la « montée en puissance des exécutifs contemporains », thèse plus contemporaine, devenue une réalité admise par une majorité des constitutionnalistes³⁰⁷. Les auteurs « dualistes » admettent néanmoins la collaboration des pouvoirs, donc une certaine unité fonctionnelle, mais ont tendance à maintenir et accentuer la distinction organique des pouvoirs exécutif et législatif. Ils préservent ainsi une conception dualiste de l'organisation des pouvoirs en régime parlementaire dans le cadre d'un rapport de forces dans la plupart des cas.

La synthèse de ces deux conceptions est finalement opérée par la distinction posée dans de nombreux manuels de droit constitutionnel entre les régimes parlementaires moniste et dualiste³⁰⁸. Ces deux régimes consacrent la responsabilité politique gouvernementale, mais alors que dans un premier cas le gouvernement est responsable uniquement devant l'organe législatif représentatif (le Parlement ou seulement la chambre élue directement par le corps électoral), dans le cadre du régime parlementaire dualiste, le gouvernement est aussi responsable politiquement devant le chef de l'État. Cela confère *de facto* au chef de l'État une fonction politique lui permettant d'exercer une influence certaine sur l'orientation de la fonction gouvernementale³⁰⁹, ce qui n'est pas envisageable dans le cadre d'un régime parlementaire moniste. Et c'est précisément l'attribution d'une telle fonction qui est de nature à empêcher une conceptualisation de la déviance présidentielle à partir de régimes politiques aussi différents que peuvent être les régimes parlementaires monistes et dualistes. Ainsi, dans le but de parvenir à définir correctement une telle déviance, il est nécessaire de concevoir le régime parlementaire d'une manière plus stricte, tel qu'il se présente dans la plupart des régimes politiques.

Cependant l'exclusion pure et simple du modèle dualiste ne paraît pas pleinement satisfaisante dans cette démarche pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce que certains auteurs, pour ne pas dire un grand nombre, ont tendance à relativiser cette distinction entre le régime parlementaire moniste et dualiste qui, selon eux, décrirait davantage une réalité historique que juridique. Ces deux doctrines « représentent deux moments de l'évolution du parlementarisme »

³⁰⁵ V. par exemple Duvergier de la Hauranne (*La chambre des députés dans le gouvernement représentatif*, cité par R. Capitant, « Régimes parlementaires », *op. cit.*, p. 41) : « Les pouvoirs sont égaux ». L. Duguit considère que « [l]a première condition pour qu'un régime parlementaire puisse fonctionner normalement, c'est que le parlement et le gouvernement soient égaux en prestige et en influence, quelle que soit d'ailleurs l'origine de ces deux organes » (L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 197).

³⁰⁶ V. par exemple R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie...*, t. II, *op. cit.*, p. 81, bien que ce dernier soit plutôt favorable à une conception moniste du régime parlementaire (*cf. infra*, ce A, 2).

³⁰⁷ L. Favoreu, P. Gaïa *et al.*, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 735.

³⁰⁸ V. par exemple F. Mélin-Soucramenien, P. Pactet, *Droit constitutionnel 2020*, *op. cit.*, p. 148 ; L. Favoreu, P. Gaïa *et al.*, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 471-472 ; F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, *op. cit.* p. 122 ; M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 169-170 ; J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, pp. 174-175 ; E. Teziç, *Anayasa hukuku*, 21^e éd., Beta, 2017, pp. 523-525 ; İ. Ö. Kaboğlu, *Anayasa hukuku dersleri (Genel esaslar)*, 7^e éd., Legal, 2011, p. 136.

³⁰⁹ Par son pouvoir de révocation sur le gouvernement, le chef de l'État capte, ou est en mesure de capter, une part de la fonction gouvernementale.

selon P. Lauvaux³¹⁰. M.-A. Cohendet, qui se penche sur « les logiques profondes qui ont déterminé l'évolution des régimes politiques », affirme que :

« Le Gouvernement était responsable devant le Roi seul lorsque lui seul pouvait imposer son pouvoir (régime non parlementaire), puis il fut responsable à la fois devant le Roi et devant le Parlement lorsque l'on a évolué vers la démocratisation (régime parlementaire dualiste) et il devint enfin responsable devant le seul Parlement lorsque la légitimité traditionnelle du Roi n'avait plus la force de s'imposer devant la légitimité démocratique du Parlement (régime parlementaire moniste) »³¹¹.

Le modèle dualiste ne serait ainsi qu'une phase de « transition » historique³¹², permettant au régime politique de prendre sa forme définitive, celle du régime parlementaire moniste³¹³. Cela rejoint l'argument selon lequel le parlementarisme dualiste ne constituerait pas un régime politique stable selon F. Hamon et M. Troper³¹⁴, et aurait vocation à évoluer soit vers un monisme classique soit vers un/le présidentielisme. Le régime parlementaire dualiste est d'ailleurs parfois qualifié de « forme première du présidentielisme »³¹⁵. Cependant, certains auteurs maintiennent les régimes parlementaires dualistes, dans lesquels le chef de l'État détient une influence sur la fonction gouvernementale, dans la catégorie des régimes parlementaires³¹⁶. Il est donc nécessaire de déterminer si une telle conception dualiste du pouvoir est consacrée par la Constitution, auquel cas la fonction présidentielle serait envisagée différemment, bien que l'instabilité de ce type de régime ne favorise pas une conceptualisation de ses formes déviantes.

Le problème provient dès lors de la définition du régime parlementaire et impose de revenir sur ce critère de responsabilité politique gouvernementale. Il a été vu précédemment que si ce critère apparaît comme étant le plus efficace pour définir le régime parlementaire, c'est parce qu'il permet de concrétiser l'objectif premier du régime parlementaire qui est l'unité d'orientation politique. Il permet de créer une force d'impulsion unique du pouvoir non pas au sein d'un organe précis qui serait souverain ou prééminent, mais par une forme de collaboration étroite des pouvoirs, qui semble être constitué pour l'essentiel de la notion de majorité dans le cadre de nos démocraties modernes. Une telle conception est juste, mais a pour effet de rejeter toute forme de dualité dans le cadre de cette force d'impulsion pourtant présente dans les régimes parlementaires dualistes.

³¹⁰ P. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 29.

³¹¹ M.-A. Cohendet, « La classification des régimes... », *op. cit.*, p. 304.

³¹² « C'est un des éléments qui rendent clair, rétrospectivement, le fait que le parlementarisme dualiste dans sa forme traditionnelle est avant tout un régime de transition : transition entre deux conceptions de la souveraineté et, corrélativement, entre deux époques celle de la souveraineté de droit divin dont le roi est titulaire et détenteur et celle de la souveraineté du peuple » (C. Grewe, H. Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, *op. cit.*, p. 370).

³¹³ V. également en ce sens İ. Ö. Kaboğlu, *Anayasa hukuku dersleri*, *op. cit.*, p. 136.

³¹⁴ F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 122.

³¹⁵ B. Branchet, *La fonction présidentielle sous la Ve République*, LGDJ, Lextenso éditions, 2008, p. 128.

³¹⁶ V. par exemple D. Baranger, A. Le Divillec, « Régime parlementaire », *op. cit.*, p. 173 : « Dans toutes les configurations dont il s'accommode, le régime parlementaire incorpore une dimension stable : celle de la participation à la direction politique de l'État de ministres légitimés par une majorité parlementaire. Cela est vrai même lorsque le chef de l'État se voit reconnaître un rôle dans la décision politique (parlementarismes dits dualistes) ».

La définition du régime parlementaire par le critère de responsabilité politique présente donc certaines insuffisances dans le cadre de l'étude de la déviance présidentieliste du régime parlementaire, dont la principale réside dans le fait que la catégorie ainsi définie contient en son sein des régimes parlementaires dits « dualistes » qui diffèrent considérablement du régime parlementaire dans la conception du rôle du chef de l'État. Il est difficile de poser les bases théoriques d'une conceptualisation de la déviance présidentieliste à partir du régime parlementaire si cette dernière notion comporte en son sein des différences aussi importantes concernant la fonction présidentielle dans l'équilibre des pouvoirs envisagé par les différentes constitutions. Il est par suite nécessaire d'envisager une définition plus propice à l'étude du présidentielisme en tant que déviance du régime parlementaire par le biais d'un critère adapté, celui de l'unité d'orientation politique.

2. Un critère adapté : l'unité d'orientation politique

Pour P. Lauvaux : « [...] la responsabilité politique n'est jamais qu'imparfaitement saisie par le droit »³¹⁷. Il est possible d'obtenir selon l'auteur les mêmes effets, sans nécessairement respecter ces procédures en pratique. Dès lors, l'insuffisance de la responsabilité politique comme critère du régime parlementaire précédemment mise en évidence rend nécessaire de remonter aux origines d'un tel critère, de cerner sa raison d'être. C'est en ce sens que B. Mirkine-Guetzévitch affirme que « [q]uand on définit le parlementarisme comme responsabilité politique du cabinet, on prend l'effet pour la cause [...] C'est le principe de la volonté de la majorité qui oblige le cabinet à être « responsable », c'est-à-dire à se démettre quand la majorité le veut »³¹⁸. L'auteur précise ainsi sa pensée :

« Il est vrai qu'au cours du XIX^e siècle, sous la monarchie constitutionnelle, le parlementarisme est exprimé dans le principe de la responsabilité ministérielle. Mais aujourd'hui sa véritable signification consiste dans le pouvoir de la majorité d'imposer sa volonté dans le choix. C'est par ce pouvoir de la majorité, pouvoir absolu et seul conforme aux principes généraux de la démocratie, que s'exprime de manière adéquate le parlementarisme moderne »³¹⁹.

Nombreux sont les auteurs à définir le régime parlementaire en ayant recours à la notion de « pouvoir majoritaire » ou de « logique ». Mais celle-ci ne peut permettre de distinguer efficacement le régime parlementaire des autres régimes politiques dans la mesure où elle est valable dans la plupart des démocraties représentatives³²⁰. Seulement pour le régime parlementaire, des auteurs comme P. Lauvaux caractérisent l'application de ce « principe de

³¹⁷ P. Lauvaux, « Propositions méthodologiques... », *op. cit.*, p. 117.

³¹⁸ B. Mirkine-Guetzévitch, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, *RDP*, 1930, p. 80, cité par P. Lauvaux, « Propositions méthodologiques... », *op. cit.*, pp. 117-118

³¹⁹ B. Mirkine-Guetzévitch, M. Prélôt, *Les constitutions européennes*, PUF, 1951, p. 69.

³²⁰ Selon P. Lauvaux « tout régime représentatif et démocratique est fondé sur le principe de majorité » (P. Lauvaux, « Propositions méthodologiques... », *op. cit.*, p. 118).

majorité » au régime parlementaire comme « une logique radicale »³²¹. Comme le principe de « séparation » serait appliqué plus soupagement pour le régime parlementaire, le principe majoritaire y serait en retour nettement plus poussé³²². En effet les mécanismes mettant en œuvre l'interdépendance organique des pouvoirs (les moyens d'action réciproques) et qui qualifieraient théoriquement ce régime, tels que la responsabilité politique ou encore la dissolution selon certains auteurs, ont pour effet de concentrer la fonction gouvernementale entre les mains d'une même majorité. Et c'est précisément cet effet qui importe dans la qualification du régime parlementaire le distinguant du régime présidentiel, soit la création et le maintien d'un pouvoir présentant une forme d'unité, et ce que des auteurs nomment précisément la « majorité »³²³.

Cette idée n'est pas récente. R. Capitant fait part de la position de F.-R. de Chateaubriand sur la nécessité pour les ministres de « disposer de la majorité », sans quoi « le ministre reste et le gouvernement s'en va »³²⁴. Il en va de même pour H. Kelsen selon lequel « [l]e parlementarisme, c'est la formation de la volonté étatique directrice par un organe collégial élu par le peuple sur la base du suffrage universel et égalitaire, c'est-à-dire démocratique, et prenant ses décisions à la majorité »³²⁵. R. Capitant apporte la précision suivante sur la raison d'être de la responsabilité gouvernementale :

« La responsabilité politique a pour but de maintenir l'accord entre la politique ministérielle et la politique de la majorité de l'assemblée ; elle entre en jeu dès qu'un désaccord se manifeste, [...] »³²⁶.

Cela permet à l'auteur de préciser sa conception de la responsabilité gouvernementale en régime parlementaire :

« La responsabilité ministérielle est donc bien loin d'être un simple pouvoir de révocation des ministres par les Chambres. Elle a une signification plus profonde, qui est de confier chaque politique aux hommes de cette politique, d'accompagner chaque revirement de l'opinion parlementaire d'un changement de l'équipe ministérielle, afin d'imposer aux gouvernements la fidélité à leur programme et de leur interdire ce scepticisme des habiles qui indifféremment accepteraient de mettre en œuvre les politiques les plus diverses »³²⁷.

³²¹ P. Lauvaux, « Propositions méthodologiques... », *op. cit.*, p. 118.

³²² L'unité du pouvoir implique nécessairement une légitimité plus directe, donc une légitimité fondée sur l'élection, alors que dans un système de séparation et donc de pluralité des pouvoirs, plusieurs types de légitimités peuvent s'affronter, et c'est cet affrontement, ce système de freins et contrepoids, qui vient renforcer une légitimité qui n'est pas forcément aussi directe que dans le régime parlementaire.

³²³ Ainsi, dans sa thèse sur *Les régimes parlementaires*, J.-C. Colliard utilise dans son introduction le critère de la responsabilité gouvernementale pour définir son champ d'études (*cf. supra*) et conclut finalement une partie de sa recherche sur l'« unité du pouvoir » caractéristique du régime parlementaire (J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires*, *op. cit.*, pp. 274-275).

³²⁴ R. Capitant, « Régimes parlementaires », *op. cit.*, p. 38.

³²⁵ H. Kelsen, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, traduit par C. Eisemann, 2^e éd., Dalloz, 2004, p. 34.

³²⁶ R. Capitant, « Régimes parlementaires », *op. cit.*, p. 39.

³²⁷ *Ibid.*, p. 53.

Ainsi, peu importe les critères utilisés pour définir le régime parlementaire, que ce soit les moyens d'action réciproque ou une application « radicale » du principe majoritaire, le fondement reste le même : créer et préserver l'unité du pouvoir politique. La définition retenue dans le cadre de cette étude est donc constituée par ce premier critère qui est une orientation politique similaire entre les institutions politiques représentatives, le Parlement et le gouvernement, chargés d'exercer ou de participer à la fonction gouvernementale. C'est l'idée défendue par R. Capitant, et préalablement par R. Carré de Malberg³²⁸ qui se fonde sur les travaux du britannique W. Bagehot³²⁹. Cette idée d'unité se retrouve chez d'autres, dont G. Vedel :

« Un régime parlementaire moderne repose sur l'unité du pouvoir³³⁰ puisque, comme le montre l'exemple britannique, les relations de l'exécutif et de la majorité parlementaire ne sont qu'un épisode de la vie intérieure d'un parti cohérent et discipliné, à tel point que l'on peut à volonté souligner la toute-puissance des députés ou la toute-puissance du gouvernement – ces deux traductions de l'unité du pouvoir étant, selon le point de vue auquel on se place, l'une et l'autre exactes »³³¹.

Cela n'est pas significatif d'un rejet de la responsabilité gouvernementale politique comme critère du régime parlementaire mais souligne seulement son insuffisance. Le but de ce mécanisme est bien de réaliser l'unité politique qui n'existerait pas sans cette responsabilité. Mais l'unité peut être mise en cause par le dédoublement de celle-ci en cas de régime dualiste. Ainsi, un autre procédé que la responsabilité politique gouvernementale pourrait être envisagé³³² dans la mesure où il vise à l'unité du pouvoir. De fait, en faisant le choix du critère de l'unité d'orientation politique, la catégorie du régime parlementaire est d'une part élargie aux régimes qui créent une telle unité *de facto*, sans forcément avoir recours aux mécanismes de la responsabilité politique gouvernementale, mais elle exclut aussi, et d'autre part, les régimes parlementaires dualistes, qui, en permettant seulement la possibilité d'une dualité de pouvoirs au sein des institutions centrales sans leur conférer les moyens de revenir à une forme d'unité, forment en réalité une catégorie à part que ce soit dans leur mode de fonctionnement, mais aussi dans leur indépendance organique

³²⁸ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie...*, t. II, *op. cit.*, p. 86 et s. : « [...] son but principal est d'atténuer ce dualisme, d'en réduire la portée et les conséquences, et cela au point de le mettre à néant ou peu s'en faut. Le parlementarisme maintient nominalement la séparation des pouvoirs ; mais, en réalité, toutes les institutions et tendances qui le caractérisent, sont combinées en vue d'un résultat final, qui est la prédominance de l'une des deux autorités sur l'autre. En la forme, il se borne à établir une association de pouvoirs [...] : au fond, le but qu'il vise, c'est directement de réaliser l'unité du pouvoir, en assurant la prépondérance de la volonté parlementaire. [...] Il est bien exact que ce mode de gouvernement suppose le dualisme, mais il ne le suppose que pour le combattre et le paralyser ».

³²⁹ W. Bagehot, *La Constitution anglaise*, traduit par M. Gaulhiac, Germer Baillière, 1869, p. 324 : « En un mot, la constitution anglaise a pour but de confier l'autorité souveraine à un seul pouvoir qu'on choisit, et de manière à ce qu'il soit de bonne qualité ; [...] ».

³³⁰ Souligné par l'auteur.

³³¹ G. Vedel, « De l'arbitrage à la mystique », *Preuves, Cahiers mensuels du Congrès pour la liberté de la culture*, n° 112, juin 1960, p. 20.

³³² Ce qui est le cas avec la révision constitutionnelle turque de 2017 qui met en place *de facto* l'unité d'orientation politique en recourant à d'autres mécanismes tels que la coïncidence des élections législative et présidentielle et le mécanisme de renouvellement de ces mêmes élections par le président ou la GANT (*cf. infra*).

mutuelle.

Ce changement de critère pour définir le régime parlementaire impose une reconsidération de la classification sur laquelle est fondée cette étude dans son ensemble. Les différents régimes politiques sont classés en fonction du nombre d'orientations politiques qui se dégagent ou pouvant potentiellement se dégager au sein de la fonction gouvernementale. Ainsi, en fonction du nombre d'impulsions politiques s'exprimant dans le cadre de la fonction gouvernementale, il est possible de constater que le régime politique s'inscrit soit dans une forme d'unité, de dualité ou de pluralité d'orientation(s) politique(s)³³³. Plus qu'une simple technique juridique, cela dépend en grande partie de la culture politique au sens large des États appliquant tel ou tel régime. Se pose alors la question de savoir de quelle manière un régime qui se veut représentatif et démocratique doit mettre en œuvre le pouvoir dans une société présentant de multiples diversités. Cette mise en œuvre suppose-t-elle une homogénéisation du pouvoir, et donc la mise en œuvre d'un régime d'unité d'orientation politique correspondant au régime parlementaire moniste³³⁴ ? C'est en effet le choix qui permet de préserver une certaine stabilité politique et qui est le plus simple et pratique à mettre en œuvre. Par ailleurs, toutes les sociétés ne sont pas en mesure de mettre en œuvre une dualité ou une pluralité de pouvoirs efficacement dans leurs institutions sans que cela n'aboutisse à la prééminence de l'un d'eux remettant en question tout équilibre institutionnel³³⁵. Cependant, dans certaines cultures politiques, l'hétérogénéité de la société est nettement plus affirmée, supposant alors une expression plurielle du pouvoir politique central pour plus de légitimité. C'est par exemple le cas de la « Constitution d'Angleterre » telle que présentée par Montesquieu avec l'expression des différentes « couches » de la société à travers le monarque et les deux chambres, ou le régime présidentiel américain dans lesquels il est possible de retrouver une séparation du pouvoir politique entre l'exécutif et le législatif, avec l'expression des différents États fédérés et de l'État fédéral au sein des institutions représentatives. Cela suppose dès lors une répartition du pouvoir de décision entre différentes tendances politiques, qui n'ont pas nécessairement la même vision, et suppose des négociations et des compromis entre ces pouvoirs³³⁶. Les concepts de représentation, de démocratie, de nation sont envisagés en conséquence, ce qui a des répercussions

³³³ Ce qui rejoint sensiblement l'analyse de W. Bagehot selon laquelle « il y a deux systèmes de gouvernement : dans l'un, l'autorité qui décide en dernier ressort est toujours la même ; dans l'autre cette autorité varie suivant le cas, et appartient tantôt à un membre du corps politique et tantôt à un autre » (W. Bagehot, *La Constitution anglaise*, traduit par M. Gaulhiac, Germer Baillière, 1869, p. 314).

³³⁴ D. Baranger, A. Le Divellec, « Régime parlementaire », *op. cit.*, p. 174 : « Le parlementarisme est une manière de parvenir à l'unité de ces composantes hétérogènes, mais acceptant des principes d'action collective qui réduisent la complexité sociale en vue de rendre possible une décision politique. En ce sens, le régime parlementaire joue un rôle comparable au concept de souveraineté et à la théorie de l'État de droit, mais sur un plan différent : celui du gouvernement des hommes et non du gouvernement des lois » (« Régime parlementaire », *op. cit.*, p. 174).

³³⁵ F. Moderne, « Les avatars du présidentielisme dans les États latino-américains », *Pouvoirs*, n°98, 2001/3, p. 63.

³³⁶ D. Baranger, A. Le Divellec, « Régime parlementaire », *op. cit.*, p. 173 : « Cette unité de vues a un sens différent de celle obtenue, au prix de négociations et de compromis, entre un président des États-Unis et une majorité du Congrès. Dans ce dernier cas, l'accord est toujours précaire, ponctuel, et surtout il ne fait jamais naître une symbiose institutionnelle comparable à celle de la "fusion des pouvoirs" dont parlait Bagehot ».

indéniables sur la manière d'envisager le régime politique et son fonctionnement.

L'apport d'une telle classification permet d'apprécier le mode de fonctionnement de chacune des catégories de régimes politiques au regard de l'unité, de la dualité ou de la multiplicité d'orientation politique. Ainsi le régime présidentiel est fondé sur une logique de « balance des pouvoirs », avec la mise en œuvre d'une logique de pouvoirs et contrepouvoirs. Comme l'affirme R. Capitant, « la divergence des opinions doit précéder leur synthèse »³³⁷. Cela reste éminemment complexe en pratique, ce qui peut expliquer que le modèle étatsunien constitue encore l'unique exemple de réussite en la matière. Là encore la culture politique est un élément déterminant dans la réussite ou la faillite d'un tel système. D'un autre côté, l'unité d'orientation politique implique une collaboration plus étroite à chaque phase de la décision politique. Ce n'est plus un rapport de forces qui se crée entre les pouvoirs législatif et exécutif, mais une véritable « association » selon R. Carré de Malberg³³⁸.

Contrairement à ce que soutiennent W. Bagehot et R. Carré de Malberg, l'unité du pouvoir en régime parlementaire ne prend pas la forme d'une prééminence ou d'une supériorité du législatif sur l'exécutif, voire d'une souveraineté parlementaire. Les deux organes concourent à la fonction gouvernementale qui, dans son exercice tel que prévu par les régimes politiques parlementaires, requièrent une unité politique pour parvenir à leur pleine efficacité. D. Baranger et A. Le Divellec décrivent ainsi les rapports au sein de la « fonction gouvernementale » :

« Dans ce dernier, les rapports interinstitutionnels entre exécutif et Parlement sont, en réalité, beaucoup plus complexes que ce qu'évoque la formule du « dernier mot » : le cabinet ministériel exerce autant de pouvoir sur la majorité que celle-ci n'en exerce sur lui. Ce que Chateaubriand avait finement pressenti en énonçant que les ministres ont vocation à être « maîtres des chambres par le fond, et leurs serviteurs par la forme »³³⁹.

Ce principe d'unité politique est donc essentiel à la qualification du régime parlementaire alors que sa réciproque, qui est le principe de neutralité du chef de l'État, permet de définir plus spécifiquement le rôle du chef de l'État dans ces régimes.

C. L'implication de ce critère : la neutralité du chef de l'État

Le critère de l'unité d'orientation politique étant admis, il est nécessaire de se pencher sur le rôle du chef de l'État dans ce cadre et de constater si les Constitutions de 1958 et de 1982 restent

³³⁷ Idée profonde de la théorie de Montesquieu selon R. Capitant (« Régimes parlementaires », *op. cit.*, p. 37).

³³⁸ R. Carré de Malberg, *Contribution générale à la théorie de l'État*, t. II, Paris, 1921, p. 47 : « Ce régime, dit-on, ne se borne pas à attribuer aux titulaires des deux pouvoirs certains moyens d'action réciproque, leur permettant de s'arrêter entre eux, selon le vœu de Montesquieu : il se propose, en outre, comme l'un de ses objectifs essentiels, d'assurer entre eux un rapprochement constant, une coordination étroite. Bien loin de poursuivre leur séparation, son but précis, à cet égard, et sa caractéristique, c'est de fonder leur *association* [nous soulignons, *ndlr*] ».

³³⁹ D. Baranger, A. Le Divellec, « Régime parlementaire », *op. cit.*, p. 171.

en accord avec le critère retenu. La question n'est pas aisée dans la mesure où l'une des spécificités de ces textes est constituée par le positionnement nettement renforcé du chef de l'État dans le fonctionnement du régime politique. Pourtant, et comme vu au préalable, l'unité d'orientation politique s'opère principalement dans la relation entre le Parlement (ou l'assemblée parlementaire représentative) et le gouvernement. Un rôle quelconque du chef de l'État dans le cadre de la fonction gouvernementale, et *a fortiori* un rôle d'impulsion démultipliant les forces d'orientation politique, serait de nature à remettre en cause la classification des régimes politiques issus des textes constitutionnels étudiés.

La neutralité du chef de l'État constitue donc le second critère du régime parlementaire qui a pour objet de compléter le premier. Afin que les régimes consacrant l'unité politique préservent l'équilibre des pouvoirs, il est nécessaire que la fonction gouvernementale soit répartie entre plusieurs organes. Pour cela, une interdépendance doit exister entre ceux-ci permettant la continuité de l'unité politique. Comme il a été vu au préalable concernant le critère de la responsabilité gouvernementale, il importe qu'il y ait une certaine continuité dans cette interdépendance, et donc dans la possibilité de mettre en cause l'un des pouvoirs par l'autre lorsqu'il y a une *dissociation* de leur orientation politique. Or, le président ne peut intégrer cette unité politique, puisqu'il n'est pas possible de préserver l'unité en sa présence du fait de son irresponsabilité. Réciproquement, c'est aussi cette irresponsabilité politique présidentielle qui impose la neutralité présidentielle. L'unité politique ne peut exister qu'au travers de la neutralité du président de la République.

Toute l'importance de ce second critère tient au fait qu'il permet de distinguer efficacement le régime parlementaire de sa forme déviante qui est le présidentielisme. En effet, c'est la représentation nationale qui détermine le sens de l'orientation politique dans le cadre des régimes qui prescrivent l'unité politique³⁴⁰. Dans le cas contraire, si l'unité est maintenue mais qu'elle s'opère selon l'orientation d'un organe qui n'est pas interdépendant vis-à-vis d'un autre incarnant la représentation nationale, il s'agit d'une forme déviante. Si l'unité est encore présente sans une responsabilité continue devant la représentation nationale, c'est l'équilibre des pouvoirs qui est menacé.

La mise en œuvre d'un régime parlementaire rend nécessaire la présence d'un organe neutre dont le rôle est de préserver le fonctionnement d'un régime politique particulièrement disposé à dévier vers une forme quelconque de régime de concentration des pouvoirs. En effet, les régimes d'unité des pouvoirs sont les plus simples à pratiquer dans la mesure où ils ne se fondent pas sur une interaction continue entre les pouvoirs, mais au contraire sur la permanence de l'unité politique. Mais ce sont aussi des régimes qui peuvent donner lieu à une forte concentration des pouvoirs, notamment si la relation d'interdépendance n'est plus que fictive en ne « jouant » qu'à

³⁴⁰ Cf. *infra*, partie III.

sens unique donnant lieu à la prééminence d'un organe³⁴¹. C'est la raison pour laquelle les mécanismes d'interdépendance organique des pouvoirs sont essentiels à la définition de ce type de régime puisqu'ils assurent, par leur existence et leur mise en œuvre, la permanence de la similarité de cette orientation. L'équilibre peut donc être subtil et délicat dans ce type de régime, et la présence de certains organes n'ayant pas pour rôle d'être un élément propre à cet équilibre, mais plutôt de le protéger, s'avère nécessaire. C'est donc pour permettre aux pouvoirs dits actifs de travailler dans le même sens, en toute « concorde » selon B. Constant³⁴², que sont mis en place des « pouvoirs neutres ». Ainsi que le rappelle G. Burdeau, le rôle du chef de l'État est de maintenir un tel équilibre, à la condition que sa neutralité soit préservée :

« Le régime parlementaire, établi sur la séparation des pouvoirs, rend indispensable l'existence d'un organe de coordination qui interviendra le cas échéant, entre le Cabinet et l'Assemblée, pour atténuer un antagonisme où l'intérêt de l'État risquerait d'être perdu de vue »³⁴³.

Le caractère fondamental du critère de la neutralité présidentielle dans la qualification du régime parlementaire implique donc une observation attentive de l'évolution de cette neutralité dans le cadre de la déviance présidentieliste.

IV. Problématique et thèse soutenue

Problématisation. Si la neutralité présidentielle est un critère essentiel du régime d'unité d'orientation politique parlementaire, son rejet a nécessairement des effets sur son fonctionnement. Ce rejet constitue le fondement de la dynamique présidentieliste. En effet, l'équilibre des pouvoirs dans les régimes d'unité d'orientation politique parlementaire repose essentiellement sur une interdépendance réciproque entre les pouvoirs. Chaque pouvoir est dépendant d'un autre pouvoir et ne peut accaparer la souveraineté. Mais si le président de la République intègre cette unité, quand bien même il n'en constituerait pas un élément moteur, il perturbe nécessairement l'équilibre dans la mesure où il ne porte aucune forme de responsabilité politique.

³⁴¹ C'est le cas par exemple quand il existe un « fait majoritaire » plaçant l'état-major d'un parti discipliné majoritaire du Parlement au gouvernement. Ainsi, alors que le gouvernement gagne en puissance, le Parlement ne devient qu'une chambre d'enregistrement. Mais le cas inverse peut aussi être envisageable dans le cas où le Parlement est en capacité de modifier, au gré des alliances en son sein, la composition du gouvernement, et de créer une forme d'instabilité gouvernementale, en installant sa prééminence.

³⁴² A l'instar de P. Rolland, le terme « concorde » de B. Constant est mieux adapté que celui de « concert » de Montesquieu en ce sens que la théorie de ce dernier fait davantage référence au modèle américain de balance des pouvoirs, dans lequel un pouvoir arrête l'autre, alors que dans le cas de collaboration des pouvoirs, comme en régime parlementaire, l'union des pouvoirs par le principe majoritaire appelle un autre type de fonctionnement afin d'empêcher les dérives ou les « empiètements » selon les termes de Constant repris par l'auteur (P. Rolland, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », *Revue française d'histoire des idées politiques*, 2008/1, n°27, p. 48).

³⁴³ G. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Les éditions internationales, Paris, 1932, p. 93.

L'étude spécifique de la déviance présidentialiste à partir du régime parlementaire est intéressante dans la mesure où une telle déviance n'apparaît pas comme systémique dans ces régimes, contrairement aux régimes présidentiels et à l'exception notable du régime présidentiel étatsunien³⁴⁴. Dans les cas de la France et de la Turquie, cela semble *a priori* lié au renforcement du pouvoir présidentiel, dont le point d'orgue est la consécration de l'élection au suffrage universel direct. S'il existe une tendance générale au renforcement des exécutifs contemporains, c'est, dans la plupart des cas, sous l'effet du système de partis qui permet de renforcer la majorité au pouvoir ainsi que les *leaders* de celle-ci qui occupent l'organe exécutif par un effet de fusion entre la majorité parlementaire et le gouvernement. Mais précisément, le renforcement de l'exécutif concerne alors plutôt le gouvernement. Le *leader* de la majorité est le chef de gouvernement et porte sur ses épaules la plus haute responsabilité politique. Sa position peut être remise en cause à tout moment par la majorité parlementaire, composée *a minima*, de son parti politique, ce qui permet de conserver un moyen d'action contre celui-ci et de préserver l'équilibre.

Mais alors, pour quelle(s) raison(s) les régimes objets de l'étude ont privilégié le renforcement politique du chef de l'État et non celle du chef de gouvernement alors que cette voie aurait permis d'assurer plus facilement un équilibre ? La déviance présidentialiste découle-t-elle ainsi des règles constitutionnelles établies dès le départ et qui prévoient notamment le renforcement du statut et de la fonction du président dans le fonctionnement institutionnel ? Les rédacteurs des Constitutions auraient-ils pu prévoir une telle déviance sans le facteur relatif à l'élection directe du président de la République ? Et surtout, quel est véritablement l'effet de cette dernière dans la déviance présidentialiste ? Telles sont les questions qui conduisent à mener une étude des présidentialismes français et turc.

Si, en France comme en Turquie, la consécration d'un régime parlementaire ou d'un régime d'unité d'orientation politique semble être la proposition la plus consensuelle lors de l'élaboration des Constitutions de 1958 et de 1982, le débat se situe plutôt sur la conception du rôle du président de la République, de son statut et de sa fonction. Alors que, par exemple, la question de l'élection du président au suffrage universel direct est rapidement évacuée en France, l'Assemblée consultative turque, forte de l'expérience française, l'examine avec plus d'attention. Aussi, le renforcement du statut présidentiel apparaît comme une volonté affichée par une partie des rédacteurs, sans qu'il ne soit réellement question de mettre en œuvre un régime présidentiel. Le renforcement du statut présidentiel est toujours présenté comme s'inscrivant dans la volonté de préserver l'équilibre des pouvoirs et la stabilité du régime politique, contre le jeu des partis politiques. Le renforcement du pouvoir présidentiel ne se justifie que dans le cadre de sa neutralité par rapport à ces partis. La volonté des rédacteurs des Constitutions apparaît ainsi, de manière plus ou moins claire, comme celle de créer une institution de contrôle des institutions représentatives et notamment des partis politiques. Le président de la République est déjà conçu dans l'esprit des Constitutions comme une institution de type tutélaire et incarne la méfiance des rédacteurs des

³⁴⁴ Cf. *supra*, cette introduction, II, A.

Constitutions vis-à-vis du suffrage universel et de sa représentation.

Assez logiquement, des dissensions apparaissent à propos du statut du président de la République. L'absence de représentation effective des partis politiques dans la procédure de l'élaboration des Constitutions française et turque, a pour effet d'annihiler, dès le départ, tout espoir de trouver un consensus autour de cette question. Dès lors qu'il est entendu que la place de l'institution présidentielle est l'objet d'un désaccord aussi profond entre les acteurs politiques, celle-ci est vouée à devenir un terrain de lutte politique inter-partisanes, affaiblissant déjà potentiellement sa neutralité. La polarisation des partis politiques, en partie autour de cette question, fait peser davantage de risques sur le flou autour du statut présidentiel et implique des conséquences sur le régime politique. Alors que dans d'autres États, les partis politiques peuvent concevoir que leur intérêt est de privilégier l'Assemblée comme le lieu de l'exercice de la souveraineté et que « la neutralisation de la présidence de la République »³⁴⁵ constitue la voie à privilégier pour conserver l'assemblée comme véritable lieu du pouvoir, cela n'apparaît pas dans l'état d'esprit des partis politiques turcs et français. En effet, ces partis constituent en France et en Turquie des organisations hiérarchiques et fortement disciplinées. Leur objectif est de pouvoir mettre en œuvre leur politique générale sans être mis en difficulté par des institutions qui pourraient empêcher ou affaiblir l'application de cette politique. La présidence de la République présente par conséquent une attractivité à un double titre pour les partis politiques. D'une part, ils évitent d'être confrontés à ce qui pourrait s'assimiler à un contre-pouvoir et, d'autre part, ils renforcent leur pouvoir d'action en l'élargissant à la sphère de compétence du président de la République, pouvant créer une force d'opposition plus efficace que celle parlementaire en cas de perte du pouvoir.

Si le rejet de la neutralité présidentielle semble prévisible dès le stade de l'élaboration des Constitutions de 1958 et de 1982, le mode d'organisation des pouvoirs qui en serait issu l'est nettement moins et amène la question de savoir si ce rejet implique nécessairement une dynamique présidentialisante. Le rejet de cette neutralité ne donne en effet pas nécessairement lieu à la prééminence présidentielle sur les institutions. C'est en fonction du siège occupé par le *leader* de la majorité au pouvoir, majorité qui elle-même jouit des instruments offerts par la rationalisation du parlementarisme, que sera consacré par la pratique politique le véritable lieu du pouvoir. A ce titre, l'exemple turc permet d'apporter un éclairage précieux sur la tournure qu'aurait pu prendre le système politique français si la consécration de l'élection présidentielle n'était pas intervenue aussi tôt dans l'histoire de la V^e République.

L'intervention de l'élection au suffrage universel direct rend la position présidentielle plus attractive dans la mesure où la légitimité politique est alors décuplée. Cette élection permet de légitimer démocratiquement la participation du président à la fonction gouvernementale, plus

³⁴⁵ Selon la formule d'A. Le Divellec qui explique le processus selon lequel les partis politiques en Autriche ont fait le choix de la neutralisation de la présidence de la République afin de préserver la nature parlementaire du régime politique (« La neutralisation de la présidence de la République en Autriche », *Revue française de science politique*, 46^e année, 1996/6, pp. 936-960).

précisément à la fonction d'impulsion politique déjà développée préalablement à la révision de son mode de désignation. La fonction gouvernementale telle que définie par G. Burdeau est en effet l'approche la plus appropriée pour mener une étude sur le présidentielisme dans la mesure où elle s'intègre dans une approche bipartite de la classification des fonctions étatiques qui les classe selon la « puissance politique » de l'activité de la fonction. Celle-ci est particulièrement adaptée pour penser le pouvoir dans le cadre d'un régime d'unité d'orientation politique. Le pouvoir qui détient la force d'impulsion politique définit l'orientation politique. Dans le cadre d'un régime parlementaire, la fonction d'impulsion appartient au gouvernement qui l'exerce sous le contrôle de l'assemblée. Il est ainsi possible de la concevoir comme une fonction partagée et donc équilibrée. Dans le cadre de la déviance présidentieliste, la fonction d'impulsion est exercée ou contrôlée par le président de la République qui n'est pas responsable devant l'assemblée, bien qu'il ne puisse se dispenser d'une majorité politique qui lui soit personnelle.

Dès lors que l'unité d'orientation politique est déterminée par le président de la République, le problème est que l'équilibre qui existe dans le cadre du régime parlementaire et qui suppose la possibilité de réinterroger l'unité politique, n'existe plus. La politique présidentielle en tant que telle ne peut pas être réinterrogée, ou seulement d'une manière indirecte par le biais de la responsabilité gouvernementale dont la mise en jeu relève d'une hypothèse d'école dans la pratique.

De plus, si le président de la République jouit d'une légitimité démocratique pour exercer un tel pouvoir à la suite de la révision de son mode de désignation au suffrage universel direct, il ne bénéficie pas de la qualité de représentant. Dans le cadre d'un régime d'unité d'orientation politique équilibrée, seuls les membres de la représentation nationale peuvent avoir cette qualité. La notion de représentation est un concept complexe du droit constitutionnel puisque celle-ci s'adosse systématiquement à une théorie définie de la représentation qui est actuellement plurielle. Dans le contexte d'un régime parlementaire tel que mis en œuvre par les Constitutions de 1958 et 1982, la représentation est une fonction classiquement dévolue à l'organe chargé de « vouloir pour la nation »³⁴⁶, c'est-à-dire l'organe chargé d'édicter la norme législative. Toutefois, cette fonction ayant évolué avec les régimes politiques et l'exercice du pouvoir, notamment en tenant compte du poids pris par l'organe exécutif dans l'exercice de la fonction législative, il apparaît que la notion de représentation s'est mécaniquement élargie au pouvoir exécutif et notamment à l'organe gouvernemental. En outre, le développement des fonctions étatiques ne permet pas aujourd'hui de limiter le concept de représentation aux organes participant à l'édiction de la loi. Celui-ci doit s'élargir à toutes les instances qui interviennent dans la fonction gouvernementale, qui se distingue

³⁴⁶ Formule reprise de Barnave lors de son discours du 10 août 1791 à propos du statut du Roi : « ainsi donc ou le Roi veut pour la nation dans l'ordre des fonctions constitutionnelles, ou il cesse d'être Roi, et la forme du gouvernement est changée. Que s'il a le droit de vouloir pour le peuple il est donc son représentant ; ou bien il exerce un droit individuel : son pouvoir cesse d'être légitime et devient une tyrannie » (*Archives parlementaires*, t. 29, p. 331, cité par P. Brunet, « La représentation », in M. Troper, D. Chagnollaud (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Tome 1 : Théorie de la Constitution*, Dalloz, 2012, p. 632).

de la fonction administrative. Tout acte de volonté émis par une institution au nom du peuple (ou de la nation) devrait faire de cette institution un représentant. En effet, tout comme le roi a été conçu comme un représentant afin de justifier sa compétence dans la fonction législative (le veto royal)³⁴⁷, le président élu pourrait être considéré comme un représentant, afin de justifier juridiquement son intervention dans la fonction gouvernementale. Ainsi, alors que la légitimité politique provient de l'élection directe, le caractère de représentant provient de l'évolution de la fonction présidentielle. Néanmoins, et contrairement au pouvoir royal dans le cadre de la Constitution de 1791, la Constitution ne lui affecte pas une part de la fonction gouvernementale. Il y a dès lors une confrontation de la légitimité politique du président à sa légitimité juridique, qui empêche de voir le président comme un représentant, puisque cette fonction ne correspond pas à celle qui lui est affectée par la Constitution. Si la révision de 2017 en Turquie et la consécration du caractère monocéphale de l'exécutif pourraient conduire à qualifier cette fois le président de la République de représentant, il se trouve néanmoins que les règles consacrées dans le cadre de cette Constitution sont en porte-à-faux avec les principes du constitutionnalisme dans la mesure où elles ne suffisent pas à la limitation du pouvoir présidentiel.

Pour toutes ces raisons, le régime d'unité d'orientation politique présidentielle constitue un régime de déséquilibre des pouvoirs sur le principe. Mais appliqué au cas de la France et de la Turquie, ce régime d'unité d'orientation politique présidentielle présente certaines spécificités qu'il est nécessaire de souligner. Celles-ci résident dans le renforcement du statut présidentiel et de sa fonction dans leur conception par les Constitutions de 1958 et de 1982. Ces Constitutions octroient au président une fonction préservatrice de l'équilibre des pouvoirs mis en place et lui procurent des attributions spécifiques à cette fin. Mais la dynamique présidentialiste qui fait émerger une fonction d'impulsion politique présidentielle ne remet pas en question cette fonction du président. Au contraire, l'évolution du statut et de la fonction du président a pour effet de reconsidérer cette fonction initiale. Ainsi, puisque cette fonction s'exerce désormais non plus dans un cadre neutre mais davantage partisan, elle prend une dimension tutélaire. Dès lors, la fonction présidentielle se présente dans une forme de dualité, rendant ainsi difficile, pour ne pas dire impossible, de l'équilibrer par le recours à des contrepouvoirs.

Problématique. La dynamique présidentialiste en France comme en Turquie se présente sous la forme d'un rejet de la neutralité présidentielle qui permet au président de la République de développer une force d'impulsion politique tout en maintenant le caractère unitaire de l'orientation politique. La spécificité du présidentialisme franco-turc réside dans la dualité fonctionnelle du président de la République qui résulte donc de ce rejet initial, et qui crée une dimension tutélaire dans la fonction présidentielle. C'est essentiellement cette dualité fonctionnelle qui est de nature à empêcher ou à freiner l'institution de contrepouvoirs et la création d'un équilibre dans le cadre de ce présidentialisme.

Annonce du plan. Si la dynamique présidentialiste en France et en Turquie n'était pas

³⁴⁷ P. Brunet, « La représentation », *op. cit.*, p. 633.

expressément actée, elle était pour le moins latente. La construction du présidentielisme dans les deux systèmes politiques présente une dynamique commune fondée sur la transformation d'une neutralité présidentielle dans un régime d'unité d'orientation politique, initialement repensée par les rédacteurs des Constitutions, mais rapidement fragilisée puis rejetée par la pratique politique. Le rejet de la neutralité présidentielle constitue le principe fondamental de la déviance présidentieliste dans le cadre des régimes d'unité d'orientation politique (Partie 1).

Ce rejet de la neutralité débouche sur la consécration de l'autorité partisane présidentielle, systématisée par son élection directe, qui permet au président de la République de développer une force d'impulsion politique en institutionnalisant une fonction présidentielle gouvernementale. Le président de la République conjugue alors deux fonctions, pourtant incompatibles, et développe, par suite, une fonction de tutelle particulièrement néfaste à l'effectivité des contre-pouvoirs dans le cadre des régimes présidentielistes, rendant ainsi difficile toute perspective de rationalisation (Partie 2).

PREMIÈRE PARTIE

UN PRÉSIDENTIALISME EN DEVENIR

Dans le cadre de l'étude de la déviance présidentiale en France et en Turquie, et plus précisément de la dynamique de cette déviance, il est indispensable de s'intéresser au régime politique tel qu'il est consacré dans la Constitution elle-même afin de saisir l'essence de cette déviance. Le régime politique tel qu'il ressort de la règle constitutionnelle constitue le point de départ de la dynamique présidentiale issue de la pratique de ces régimes. Toutefois, le contenu de la règle peut être l'objet d'une pluralité d'interprétations quand celle-ci ne présente pas une clarté et une précision suffisantes. Dès lors, et afin de mieux définir le régime politique initialement consacré, la méthode génétique, soit la recherche de l'intention de l'auteur³⁴⁸, apparaît comme la plus adaptée. C'est ainsi que dans sa thèse, M. Troper distingue « deux objets de classifications ; d'une part, les constitutions elles-mêmes, d'autre part, les intentions des constituants »³⁴⁹. Dans le cadre de cette étude, l'intention des rédacteurs des Constitutions permet de conforter l'idée que les Constitutions elles-mêmes consacrent un régime parlementaire.

Néanmoins, les régimes français et turc ont soulevé, au moment de leur adoption et encore actuellement, une série de questionnements quant à la nature des régimes qui permettrait de mieux répondre à leurs besoins institutionnels. En 1958 comme en 1982, le besoin défini par les rédacteurs des Constitutions est sans aucun doute celui de la stabilité politique. Il est nécessaire de consacrer un gouvernement majoritaire, suffisamment stable, et qui dispose des moyens pour mener son action politique. La rationalisation du parlementarisme apparaît comme une évidence.

Mais la réflexion des rédacteurs porte aussi sur l'institution présidentielle, qui apparaît dans une position nettement renforcée par rapport aux précédentes Républiques en France comme en Turquie. Au point même qu'il est alors possible de s'interroger sur la nature véritable d'un régime politique dans lequel le chef de l'État dispose d'un pouvoir politique certain. Cependant, les dispositions des Constitutions de 1958 comme de 1982 ne créent pas un doute sérieux quant à la consécration d'un régime parlementaire, dans la mesure où il résulte de celles-ci une mise en œuvre d'une unité d'orientation politique. Si le renforcement du statut du président pose question quant à sa neutralité, l'intention des rédacteurs des Constitutions peut permettre de confirmer ce qui est déjà consacré par la règle constitutionnelle. Il résulte en effet des affirmations des rédacteurs les plus influents, éclairées si besoin en est des comptes rendus des débats, que leur volonté est de mettre en place un régime parlementaire. Aussi, si les dispositions constitutionnelles renforçant la fonction présidentielle peuvent semer le doute, une telle volonté ne conduit pas à envisager l'institution présidentielle autrement que comme une institution neutre. Ainsi, le régime parlementaire, consacré par les Constitutions française et turque, repose sur l'unité d'orientation politique parlementaire qui implique la neutralité du chef de l'État, certes repensée, mais néanmoins consacrée (Titre I).

Or c'est précisément dans sa conception même que cette neutralité présente certaines fragilités, puisque peu à même de perdurer dans des systèmes où les partis sont fortement polarisés.

³⁴⁸ V. Champeil-Desplats, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, 2^e éd., Dalloz, 2016, p. 388.

³⁴⁹ M. Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, LGDJ, 2015, p. 15.

L'institution présidentielle offre en effet un avantage politique considérable au camp politique qui pourrait l'occuper. Dès lors qu'un certain nombre d'acteurs des Constitutions étudiées voient dans l'institution présidentielle et notamment dans sa désignation un terrain d'affrontement politique, la neutralité présidentielle est fragilisée. Il en va de même pour le régime parlementaire, qui dévie presque irrémédiablement vers un présidentielisme, avant même que l'élection directe ne soit consacrée. Si le contexte politique peut parfois conduire à revenir à une neutralité présidentielle, c'est un présidentielisme par intermittence qu'il est possible d'observer grâce à l'expérience constitutionnelle turque. Il apparaît clairement qu'en repensant cette neutralité, les rédacteurs des Constitutions française et turque ont jeté les bases d'un rejet de celle-ci, constituant le point de départ d'une déviance présidentialiste qui était donc latente (Titre II).

TITRE I

UN PRÉSIDENTIALISME EN SOMMEIL

Les Constitutions française et turque consacrent chacune dans leur texte des régimes de type parlementaire. Cette affirmation est confortée par l'intention affichée des rédacteurs des Constitutions étudiées qui ont, malgré des interrogations en ce sens, mis en œuvre un régime d'unité d'orientation politique parlementaire. En effet, par la consécration de moyens d'action réciproques entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et par celle de la neutralité du président d'une manière plus ou moins explicite, la Constitution française de 1958 et la Constitution turque de 1982 instituent un régime parlementaire (Chapitre I). Cette neutralité est toutefois envisagée différemment dans le contexte d'adoption de ces constitutions, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre de la création d'une véritable fonction présidentielle « clé de voûte »³⁵⁰ des institutions. Si cette neutralité doit permettre de mettre en œuvre une fonction présidentielle pensée pour préserver un équilibre parlementaire qui a, par ailleurs, révélé certaines fragilités dans les expériences constitutionnelles passées des deux pays, elle porte en elle des défauts intrinsèques laissant discerner un présidentielisme en sommeil dès l'adoption des Constitutions de 1958 et de 1982 (Chapitre II).

³⁵⁰ Pour reprendre la célèbre formule de M. Debré lors de son discours devant le Conseil d'État du 27 août 1958 (*DPSHEC, Vol. III Du Conseil d'État au référendum 20 août-28 septembre 1958*, La documentation française, 1991, p. 264).

CHAPITRE I

UNE NEUTRALITE CONSACREE : L'INTENTION DE METTRE EN PLACE UN REGIME PARLEMENTAIRE

Dans le cadre de l'étude du régime politique tel que conçu par les Constitutions et tel que pratiqué par les V^e République française et III^e République turque, il importe de déterminer au préalable l'intention des rédacteurs des Constitutions en ce sens. Les rédacteurs de la Constitution de 1958 et de 1982 ont toujours affirmé leur « intention » de mettre en place un régime parlementaire malgré des interrogations qu'ils ont pu poser en ce sens (Section 1). Cette intention, les rédacteurs ont pu effectivement la révéler non seulement dans leurs discours mais aussi dans les dispositions constitutionnelles adoptées. Les régimes politiques issus des Constitutions de 1958 comme de 1982 consacrent bien un régime parlementaire qu'il s'agisse de la conception classique de ce dernier, ou selon les critères d'unité d'orientation politique parlementaire qui se prêtent davantage à une réflexion sur le pouvoir présidentiel et sur la conception de son rôle dans les textes (Section 2).

SECTION I - UNE INTENTION PREALABLEMENT AFFIRMEE PAR LES REDACTEURS DES CONSTITUTIONS

Le contexte d'adoption des Constitutions de 1958 et de 1982 est propice à de nombreux questionnements dans la société en général mais surtout chez les rédacteurs des Constitutions française comme turque. En effet, il y a une urgence certaine dans les deux États à adopter une nouvelle Constitution du fait de la crise algérienne pour la France et des perturbations politiques et sociétales ayant conduit à la prise du pouvoir par l'armée en Turquie. L'objectif des rédacteurs est donc de répondre aux dysfonctionnements des précédents régimes qui les conduisent donc à rédiger non seulement un nouveau texte constitutionnel, mais aussi à envisager un régime politique propre à y répondre. Dès lors, la question du maintien ou non du régime parlementaire se pose nécessairement, que ce soit de manière implicite ou explicite. Mais malgré une intention des rédacteurs de la Constitution qui semble interrogée en ce sens, puisque la question de mettre en œuvre un régime présidentiel semble sous-tendre l'ensemble des travaux sur l'élaboration des Constitutions de 1958 et de 1982 (§1), l'intention de mettre en œuvre un régime parlementaire est réaffirmée avec d'autant plus de conviction (§2).

§ I. UNE INTENTION INTERROGEE

La nature du régime politique constitue une source d'interrogation préalable pour les rédacteurs des Constitutions de 1958 et 1982 du fait de leur volonté de répondre aux faiblesses constatées dans les précédentes Républiques³⁵¹. Apparaissent dès lors des positionnements variables quant à la nature parlementaire ou présidentielle du futur régime politique. Des affirmations du général de Gaulle lors de certains discours préalablement à la révision de la Constitution de 1958 entretiennent un certain flou quant à sa position sur la question :

« Il faut que disparaisse la confusion des pouvoirs entre les mains des partis. Il faut, qu'au contraire, l'exécutif, le législatif, le judiciaire soient effectivement séparés et, par conséquent, responsables chacun en ce qui le concerne »³⁵².

« Il s'agit que les pouvoirs publics, Gouvernement, Parlement, et Judiciaire au lieu d'être confondus à la discrétion des partis accomplissent leurs fonctions et portent leur responsabilité chacun dans son propre domaine »³⁵³.

De telles déclarations sont de nature à créer une ambiguïté sur la position du général quant à la nature du futur régime politique qu'il contribue à élaborer³⁵⁴. En effet, la volonté affichée du général de Gaulle qui consiste à séparer les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire se rapproche davantage des principes propres au régime présidentiel qualifié parfois, certes excessivement, de régime de séparation stricte ou rigide des pouvoirs³⁵⁵. Pour autant, cette séparation, notamment entre le législatif et l'exécutif, apparaît alors à ses yeux comme un moyen efficace de combattre le système de partis auquel celui-ci accorde tous les maux des défaillances des Républiques

³⁵¹ F. Luchaire souligne ainsi que « [l]es faiblesses du régime parlementaire avaient amené beaucoup d'esprits – notamment dans les groupes d'experts qui assistait le Gouvernement dans ses travaux – à lui préférer le régime présidentiel » (F. Luchaire, *La responsabilité du gouvernement devant le Parlement*, La documentation française, n°2781, 22 mai 1961, p. 3).

³⁵² Discours du général de Gaulle à Lille, le 12 février 1949 cité par R. Ghevontian, *L'élaboration de la Constitution de la V^{ème} République*, thèse, Aix-Marseille, 1979, p. 36.

³⁵³ Allocution radiophonique du 8 juin 1951 (*ibid.*).

³⁵⁴ Cela ressort par exemple des discussions sur la future loi constitutionnelle du 3 juin 1958, durant l'audition des ministres d'État, J. Duclos souligne le manque de clarté du général de Gaulle sur la question : « Est-ce que l'on n'envisage pas une sorte de fusion des prérogatives de la présidence du Conseil et de la présidence de la République, c'est-à-dire le régime présidentiel ? C'est tout cela qui ressortait du projet de Constitution de Bayeux et l'homme qui a pensé à cela est votre inspirateur, votre chef, votre tête. Cet homme-là, il ne change pas si facilement d'opinion : il sait ce qu'il veut. Mais si vous voulez ce qu'il veut, dites-le, inscrivez-le, qu'on sache au moins ce qu'on va voter » (« Procès-verbal de la commission du suffrage universel de l'Assemblée nationale, 1^{er} juin 1958 », *DPSHEC*, vol. I, *op. cit.*, p. 145).

³⁵⁵ V. J. Boudon, « Le mauvais usage des spectres. La séparation "rigide" des pouvoirs », *RFDC*, n°78, 2009, pp. 247-267.

précédentes. Il faut noter toutefois que le général de Gaulle ne défend pas explicitement l'importation d'un modèle présidentiel en France.

De même en Turquie, à la suite du coup d'État de 1980 et préalablement à l'élaboration du projet constitutionnel, la question s'est posée dans divers milieux de savoir s'il fallait inscrire la prochaine Constitution dans la continuité de celle de 1961 ou bien rompre totalement avec les précédents constitutionnels³⁵⁶.

En réalité, l'intention clairement affichée lors des deux procédures constitutives est le renforcement de l'exécutif dans son aile présidentielle³⁵⁷. Mais c'est aussi parfois en réponse à cette entreprise de renforcement présidentiel que certains intervenants s'interrogent³⁵⁸, voire proposent le passage au régime présidentiel afin de conserver un équilibre des pouvoirs qui serait mis en danger, selon eux, par un tel renforcement de la présidence dans le cadre du régime parlementaire³⁵⁹. Enfin, se pose également la question pour certains membres de l'Assemblée constituante turque d'accompagner une telle évolution de l'institution présidentielle par une réflexion sur son mode de désignation. Certains intervenants au sein de ces procédures s'interrogent alors sur la nécessité de doter le président de la République d'une légitimité en conséquence par le biais d'une désignation spécifique du président de la République, donc une élection directe³⁶⁰. Toutes ces questions sous-tendent ainsi celle de la nature du régime politique à

³⁵⁶ Ş. Özsoy, *1982 anayasası'nın yapım süreci*, On iki levha yayınları, 2010, p. 111.

³⁵⁷ Pour L. Hamon « [n]os précédentes Constitutions ont été animées par un incontestable esprit de *défiance envers l'Exécutif*... Cette fois, pour des raisons d'époque et de proche histoire..., la *défiance change d'objet* ; les empiètements qu'on veut prévenir sont ceux des Assemblées parlementaires » (*De Gaulle dans la République*, Plon, 1958, p. 142 cité par C. Emeri, « "De Gaulle dans la V^e République" ou "vingt ans après" », in G. Conac, H. Maisl, J. Vaudiaux (dir.), *Itinéraires : études en l'honneur de Léo Hamon*, Economica, 1982, p. 220). Le général Evren, lors de son discours de présentation de la Constitution à Izmir déclare ainsi : « Yürütme güçlendirilmelidir fikri ve zarureti herkesçe kabul edildiğine ve yürütmenin doruğunda Cumhurbaşkanlığı ve Hükümet bulunduğuna göre, güçlendirilmesi kastedilen bunlardan hangisidir ? [...] [M]uhalefet iktidar arası ciddi çekişmeler ve huzursuzluklara yol açabilecek olan yetkiler Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bunun dışında da muhakkak Cumhurbaşkanına verilmesi gereken yetkiler vardır ki, esasen onları başka makama vermek doğru da olmaz, mümkün de değildir » [« L'idée et la nécessité de renforcer l'exécutif étant acceptée par tous, et le président de la République et le chef de gouvernement étant à la tête de l'exécutif, se pose la question de savoir lequel d'entre eux est concerné par ce renforcement. [...] [L]es prérogatives qui peuvent conduire à des sérieuses dissensions entre la majorité au pouvoir et l'opposition ont été accordées au président de la République. En dehors de cela, il existe des prérogatives qui doivent nécessairement être attribuées au président de la République, qu'il ne serait ni juste, ni possible d'attribuer à d'autres institutions » (*Türkiye Cumhuriyeti devlet başkanı Orgeneral Kenan Evren'in yeni anayasayı devlet adına resmen tanıtma program gereğince yaptıkları konuşmalar* (24 Ekim – 5 Kasım 1982), TBMM Basımevi, 1982, pp. 88-89).

³⁵⁸ A. Malterre : « [...] pendant longtemps, les Français ont assimilé le régime parlementaire et le régime républicain. Ils sont en train de se demander s'il n'y a pas une distinction à faire entre les deux, c'est-à-dire si, tout en restant républicain, on peut estimer que le régime parlementaire n'est peut-être pas celui qui convient le mieux à notre pays » (*DPSHEC, vol. II, op. cit.*, p. 86).

³⁵⁹ V. par exemple M. Pamak qui estime que le régime présidentiel va « résoudre totalement les crises de gouvernement », et qui relève l'adéquation de ce système avec « le caractère et la structure de notre nation » (*DMTD*, 124. Birleşim, c. 7, y.y. 1, 10 Ağustos 1982, pp. 291-292). V. également la proposition de S. S. Kırçalı qui, en se référant aux anciens peuples turcs considèrent, qu'à la différence des pays de l'Amérique latine, peut mettre en œuvre le régime présidentiel (*ibid.* 141. Birleşim, c. 9, y.y. 1, 2 Eylül 1982, pp. 374-375).

³⁶⁰ V. par exemple K. Dal qui se dit, à l'appui de l'exemple de la Ve République française, favorable au maintien du régime parlementaire mais aussi à la désignation du président au suffrage universel direct. Le constitutionnaliste estime qu'il faut faire un choix entre le renforcement du président ou du Premier ministre en fonction du choix du

consacrer. En effet, la conception de la fonction présidentielle influe indéniablement sur la nature du régime politique, bien qu'elle ne soit pas toujours déterminante en fonction des critères retenus pour cette qualification³⁶¹.

Pour d'autres, bien qu'il soit nécessaire de corriger les faiblesses des précédentes Républiques, il importe de maintenir la tradition du régime parlementaire, notamment en Turquie³⁶². Ainsi, l'« école d'Ankara » se positionne pour le maintien d'une continuité avec la Constitution de 1961 et donc en faveur de la nature parlementaire du régime politique³⁶³ qui ne serait pas nécessairement incompatible avec un renforcement de l'exécutif, voire qui le favoriserait³⁶⁴.

Par ailleurs, lorsque le choix en faveur d'un régime parlementaire semble formulé, certains soulèvent l'ambiguïté qui peut entourer une telle conception du président de la République dans ce type de régime et notent alors plutôt un non choix opéré par la Constitution qui présenterait, à leurs yeux un caractère mixte, du fait notamment d'un renforcement indéniable de l'exécutif avec la consécration de prérogatives larges au président³⁶⁵ d'une part, mais aussi le maintien d'autre part d'une responsabilité gouvernementale devant le parlement caractéristique du régime parlementaire³⁶⁶. Cela est formulé lors de la procédure constituante française par M. Coste-Floret en ces termes :

mode de désignation présidentielle (Danışma Meclisi, Türkiye cumhuriyeti anayasa tasarısı ve anayasa komisyonu raporu (1/463), S. sayısı 166'ya linci ek, pp. 81-82). V. aussi en ce sens B. Hamitoğulları, qui propose d'amender l'article relatif à la désignation du président de la République afin que celui-ci puisse réellement faire usage des prérogatives renforcées prévues dans l'avant-projet de Constitution et enjoint à l'Assemblée consultative de ne pas s'enfermer « dans les moules étroits des régimes parlementaire ou présidentiel (semi-présidentiel) » (*DMTD*, 141. Birleşim, c. 9, y.y. 1, 2 Eylül 1982, p. 376).

³⁶¹ Cf. *supra*, introduction.

³⁶² M. Turhan, « Parliamentarism or presidentialism : Constitutional choices for Turkey », *Ankara üniversitesi siyasi bilgiler fakültesi dergisi (AÜSBFD)*, vol. 47, n°1, 1992, p. 158. C'est également la position de K. Genç lors de la Constituante turque pour lequel l'avant-projet présenté à l'Assemblée consultative par sa commission constitutionnelle consacre clairement un régime présidentiel, qui serait ainsi en rupture avec la tradition parlementaire de la République turque, « en contradiction avec l'héritage d'Atatürk » selon ses termes (*Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, 120. Birleşim, 4 Ağustos 1982, c. 7, p. 54).

³⁶³ Cette école est composée entre autres de B. Savcı, M. Soysal (Ş. Özsoy, 1982 *anayasası'nın yapım süreci*, *op. cit.*, p. 111).

³⁶⁴ Il s'agit notamment de la position défendue par T. Parla, M. Soysal et M. Kapani rapportée par Ş. Özsoy, 1982 *anayasası'nın yapım süreci*, *op. cit.*, p. 113.

³⁶⁵ E. Barrachin, lors de la séance du 31 juillet 1958 du CCC, reprend le concept de « bicéphalisme gouvernemental » de G. Vedel, et s'interroge sur la nature de la fonction présidentielle : « Il s'agit, on l'a dit tout à l'heure, d'un compromis entre le régime présidentiel et le régime parlementaire » (*DPSHEC*, vol. II, *op. cit.*, p. 88). P. H. Teitgen soulève la même interrogation lors de la séance du CCC du 6 août 1958 : « Le texte hésite à tout instant entre le régime présidentiel et le régime parlementaire. En l'état actuel des choses, il nous présenterait un équilibre relativement raisonnable entre les deux conceptions, laissant à la vie le soin de savoir qui dominera dans cet attelage du président de la République ou du président du Conseil » (*ibid.*, p. 218).

³⁶⁶ V. par exemple l'intervention de T. Güven lors de la séance du 4 août 1982 de l'Assemblée constituante : « 1982 Anayasa Tasarısı Cumhurbaşkanına tek başına birçok konuda yetki vermiş, fakat sorumsuzluğu da beraberinde getirmiştir. Bunun yanında hükümet, görev ve sorumluluğu birlikte yüklenmektedir. Millî iradeye dayalı demokratik parlamenter sistemlerde bütün devlet organları yaptıkları icraattan sorumludurlar. Sorumsuz olan kuvvetin sorumluluğu kabul eden bir organ olması gereklidir. Bu nedenle hükümetler yetkileri yanında sorumlulukları da

« [...] ce qui fait à la fois la force et la faiblesse de cet avant-projet, c'est l'idée générale qui l'inspire, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un véritable compromis entre le régime présidentiel et le régime parlementaire »³⁶⁷.

Malgré cela, la volonté de mettre en place un régime parlementaire est clairement affirmée dans lors des deux procédures d'élaboration des Constitutions de 1958 et de 1982.

§ 2. UNE INTENTION (RE)AFFIRMÉE

Préalablement à la procédure de l'élaboration des Constitutions de 1958 et de 1982, les rédacteurs des Constitutions étudiées ont pu faire connaître leur point de vue sur la question de la nature des régimes politiques. Parmi l'exemple le plus fameux se trouve bien évidemment le discours de Bayeux du général de Gaulle, aussi appelé la « Constitution de Bayeux » du fait de son influence considérable sur les futures institutions de la Ve République. Le général de Gaulle présente ainsi les institutions qu'il appelle de ses vœux par des formules devenues célèbres :

« [T]ous les principes et toutes les expériences exigent que les Pouvoirs publics : législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés et fortement équilibrés, et qu'au-dessus des contingences politiques soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons »³⁶⁸.

« Du Parlement, composé de deux Chambres et exerçant le pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder, sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait bientôt plus rien qu'un assemblage de délégations »³⁶⁹. [...]. En vérité, l'unité, la cohésion, la discipline intérieure du Gouvernement de la France doivent être des choses sacrées, [...].

Or, comment cette unité, cette cohésion, cette discipline seraient-elles maintenues à la longue si le pouvoir exécutif émanait de l'autre pouvoir auquel il doit faire équilibre, et si chacun des membres du Gouvernement,

beraber yüklenir. Ne var ki, Cumhurbaşkanına tek başına imza yetkisi veren Anayasa Tasarısı burada sorumluluğu üstlenecek bir mekanizma bulamamış, getirememiştir » [« Le projet de Constitution de 1982 accorde au président des prérogatives propres dans une pluralité de domaines, cependant il prévoit dans le même temps son irresponsabilité. En parallèle, le gouvernement est chargé de l'ensemble de la fonction et de la responsabilité. Dans les régimes parlementaires démocratiques fondés sur la volonté générale, tous les organes de l'État sont responsables de leurs activités. Il est indispensable qu'un organe endosse la responsabilité d'un pouvoir qui n'est pas responsable. Pour cette raison, les attributions des gouvernements vont de pair avec la responsabilité qui y incombe. Cependant, le projet de Constitution qui attribue des pouvoirs propres au président de la République, n'est pas parvenu ni à trouver, ni à mettre en place des mécanismes de responsabilisation pour ceux-ci »] (*Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, 120. Birleşim, 4 Ağustos 1982, c. 7, p. 45).

³⁶⁷ Comité consultatif constitutionnel, 31 juillet 1958 (*DPSHEC*, vol. II, *op. cit.*, p. 80).

³⁶⁸ Discours prononcé par le général de Gaulle à Bayeux le 16 juin 1946 (*DPSHEC*, vol. I, *op. cit.*, p. 5).

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 6.

lequel est collectivement responsable devant la représentation nationale toute entière³⁷⁰, n'était, à son poste, que le mandataire d'un parti ? »³⁷¹.

À l'instar des extraits des discours précédemment cités, celui-ci manque de clarté quant au choix du général de Gaulle sur la nature du régime politique qu'il souhaite alors contribuer à élaborer. Cependant, deux éléments ressortent de cet extrait confirmant l'intention de l'auteur de mettre en œuvre un régime parlementaire. D'une part la présence du principe de responsabilité collective du gouvernement « devant la représentation nationale tout entière » qui constitue le critère classique du régime parlementaire communément admis par une grande partie de la doctrine française comme turque³⁷². D'autre part, le principe d'« unité », qui comme nous le verrons constitue, au-delà d'une simple caractéristique, l'essence même du régime parlementaire³⁷³. Il est donc possible de rejoindre la conclusion de R. Ghevontian selon laquelle « [l]e Général de Gaulle, contrairement à ce que l'on a trop souvent cru, ne souhaite en aucune manière la disparition du régime parlementaire »³⁷⁴. À l'inverse, l'opposition du général au fait que le gouvernement ne procède pas du Parlement n'est pas de nature à remettre en question le positionnement de son auteur en faveur du régime parlementaire. Il constitue plutôt une volonté de mettre en place un parlementarisme rationalisé ou « rénové »³⁷⁵.

Quant à M. Debré qui fait figure d'« architecte »³⁷⁶ de la rédaction de la Constitution de 1958, celui-ci affiche davantage sa préférence pour le régime parlementaire³⁷⁷. Il affirme lors des « Journées des amis de la liberté » les 25 et 26 janvier 1958 :

« Il n'y a qu'une manière de créer le pouvoir, c'est de faire la majorité [...] Toute conception qui fonde le pouvoir sur autre chose que la majorité, et une majorité dégagée par l'élection, est un système qui condamne non pas à mort les démocraties, mais les condamne à ne pas connaître le pouvoir »³⁷⁸.

En effet, le régime politique qui fonde le pouvoir sur la majorité et uniquement sur celle-ci est le régime parlementaire³⁷⁹. Mais il affirme ensuite : « ce qui est utile à la France, c'est un

³⁷⁰ Nous soulignons.

³⁷¹ Discours prononcé par le général de Gaulle à Bayeux le 16 juin 1946 (*DPSHEC*, vol. I, *op. cit.*, p. 6).

³⁷² Cf. *infra*, ce chapitre, section 2, §1, A.

³⁷³ Cf. *infra*, ce chapitre, section 2, §2, A, 2.

³⁷⁴ R. Ghevontian, *L'élaboration de la Constitution...*, *op. cit.*, p. 37. L'auteur précise qu'« il [le général de Gaulle, *ndlr*] ne réclame en fait que l'abolition de ses abus » (*ibid.*).

³⁷⁵ V. J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, coll. « Anthologie du Droit », LGDJ, Lextenso éditions, 2015, pp. 95-98.

³⁷⁶ O. Rudelle, « La formation de la pensée constitutionnelle de Michel Debré », in Association des Amis de Michel Debré, *Michel Debré et la Constitution de la V^{ème} République, Actes du colloque du 3 octobre 1998 au Palais du Luxembourg*, 1999, p. 14.

³⁷⁷ R. Ghevontian, *L'élaboration de la Constitution...*, *op. cit.*, p. 47 : « Le régime préconisé par M. Debré pour y parvenir est le régime parlementaire ».

³⁷⁸ R. Drago, « Les dérives de la IV^{ème} République », in Association des Amis de Michel Debré, *Michel Debré et la Constitution...*, *op. cit.*, p. 24.

³⁷⁹ Cf. *infra*, ce chapitre, section 2, §2, A, 2.

régime mixte entre le régime présidentiel et le régime parlementaire »³⁸⁰. De tels propos pourraient faire douter de la clarté de la pensée constitutionnelle de M. Debré qui pourtant tranche bien en faveur du régime parlementaire, et ce avant même la procédure d'élaboration de la Constitution de 1958. Tout d'abord, celui-ci rejette le régime présidentiel comme ne convenant pas à la France, du fait essentiellement de l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct³⁸¹. Il envisage ensuite les relations entre exécutif et législatif de manière à préserver « cet équilibre entre les libertés politiques – marque de la démocratie – et le pouvoir – marque de la grandeur »³⁸² qui serait « justement la vertu du régime parlementaire »³⁸³. Pour cela, il préconise « le partage soigneusement établi entre le Parlement et le gouvernement des attributions législatives et réglementaires »³⁸⁴ avec pour chef de l'État un « monarque républicain »³⁸⁵. Mais malgré cette conception dualiste, il s'agit bien d'« un régime parlementaire véritable »³⁸⁶ que souhaite mettre en œuvre M. Debré selon l'ouvrage *Refaire la France*. Il serait possible de douter d'un tel agenda de par la dénégation au Parlement du « droit de déposer à tout moment une demande d'interpellation accompagnée d'une motion de défiance »³⁸⁷. En effet « un débat annuel doit suffire »³⁸⁸ selon M. Debré³⁸⁹ durant lequel « les représentants de la nation y expriment leurs sentiments et leurs désirs. Le gouvernement y expose l'œuvre commencée et fait connaître ses intentions »³⁹⁰. Mais là où il confirme sa « forte inclinaison pour le modèle britannique »³⁹¹ c'est lorsqu'il se conforme au principe de responsabilité gouvernementale devant la représentation nationale :

« Si la confiance est refusée il faut un autre gouvernement ; si elle est accordée, chaque partie retourne à son travail, qui est pour celui-ci de gouverner, pour ceux-là de veiller et de contrôler »³⁹².

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 25.

³⁸¹ Jacquier-Bruère (M. Debré, E. Monnick), *Refaire la France. L'effort d'une génération*, Plon, 1945, pp. 118-119. R. Ghevontian, *L'élaboration de la Constitution...*, *op. cit.*, p. 48 (il s'agit d'un ouvrage que M. Debré co-écrit avec E. Monnick sous le pseudonyme de Jacquier-Bruère).

³⁸² M. Debré, « Le problème constitutionnel français », *Cahiers politiques*, n°8, avril 1944, cité par R. Ghevontian, *L'élaboration de la Constitution...*, *op. cit.*, p. 48.

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ Jacquier-Bruère (M. Debré, E. Monnick), *Refaire la France*, *op. cit.*, pp. 131-132.

³⁸⁵ *Ibid.*, p. 122.

³⁸⁶ F. Rouvillois, « Les grands principes de la réforme constitutionnelle de 1958 », in Association des Amis de Michel Debré, *Michel Debré et la Constitution...*, *op. cit.*, p. 34.

³⁸⁷ Jacquier-Bruère (M. Debré, E. Monnick), *Refaire la France*, *op. cit.*, p. 133.

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ Alors que nous verrons ci-dessous que la nature parlementaire du régime suppose que le Parlement ait le moyen de mettre en jeu cette responsabilité à tout moment afin de préserver le caractère permanent de l'unité politique. Mais nous verrons qu'il est possible de moduler ce principe sans le remettre totalement en question par le biais du processus de rationalisation du parlementarisme (*cf. infra*, ce chapitre, section 2, §1).

³⁹⁰ Jacquier-Bruère (M. Debré, E. Monnick), *Refaire la France*, *op. cit.*, p. 133.

³⁹¹ G. Le Brazidec, *René Capitant, Carl Schmitt : crise et réforme du parlementarisme. De Weimar à la cinquième République*, L'Harmattan, 1998, p. 267.

³⁹² Jacquier-Bruère (M. Debré, E. Monnick), *Refaire la France*, *op. cit.*, p. 133.

Il en va de même pour les rédacteurs de la Constitution de 1982 qui se positionnent en faveur du régime parlementaire bien avant la procédure d'élaboration de la Constitution. C'est notamment le cas de O. Aldıkaçtı, président de la commission constitutionnelle de l'Assemblée consultative. Ce dernier affirme ainsi dans la conclusion de sa thèse de maîtrise de conférences sur *La présidence dans les démocraties modernes et en Turquie* sa conception du régime politique idéal. Il s'agit selon lui du régime politique qui pourrait réduire la probabilité que des gouvernants sans « éthique politique » aient la possibilité de régner sans limites et selon leur désir. Il conclut ainsi :

« L'examen auquel nous avons procédé démontre que ce régime qui repose sur les principes de la collaboration et l'équilibre entre les pouvoirs est celui du parlementarisme »³⁹³.

En ce qui concerne la Constitution turque de 1982, c'est surtout le point de vue de l'armée sur la conception du pouvoir qu'il est nécessaire de prendre en considération dans la mesure où le CSN a très largement la main sur la procédure d'élaboration de la Constitution³⁹⁴. La dimension « réformatrice »³⁹⁵ du CSN, qui souhaite tout de même maintenir le régime parlementaire³⁹⁶, se place essentiellement dans la volonté de restaurer l'autorité de l'État³⁹⁷. Pour cela, il prévoit l'institution et/ou le renforcement des autorités tutélaires dont la raison d'être est le contrôle des institutions démocratiques composées par les partis politiques³⁹⁸. Le régime parlementaire apparaît alors comme le plus approprié dans la mesure où il permet d'attribuer un pouvoir de contrôle à une institution neutre telle que la présidence³⁹⁹, alors que dans le cadre d'un régime présidentiel, une telle institution ferait office de contrepouvoir dans la mesure où son pouvoir serait conçu comme une « faculté d'empêcher ». En effet, l'intention du CSN est surtout de lutter contre le morcellement politique qu'il estime être à l'origine des dysfonctionnements de la II^e République, dont la cause serait essentiellement les partis politiques de son point de vue⁴⁰⁰. Le régime

³⁹³ « Yaptığımız tetkik bize bu sistemin kuvvetler arasında işbirliği ve muvazene prensiplerine dayanan parlamantarizm olduğunu göstermiştir » (O. Aldıkaçtı, *Modern demokrasilerde ve Türkiye'de başkanlık*, thèse de maîtrise de conférence, Istanbul, 1960, p. 234) ; pour la position de O. Aldıkaçtı en faveur d'un exécutif renforcé dans le cadre d'un régime parlementaire, v. le colloque organisé par le journal *Tercüman* portant sur la Constitution entre le 23 avril et le 5 mai 1980 (Ş. Özsoy, *1982 anayasası'nın yapım süreci*, op. cit., pp. 9-12).

³⁹⁴ B. Tanör, *İki anayasa 1961-1982*, 6^e éd., On iki levha, 2014, p. 103.

³⁹⁵ Le CSN souhaite rompre avec le régime mis en place par la Constitution de 1961 sur plusieurs points, dont notamment les droits et libertés consacrés par cette dernière considérés comme l'une des raisons aux crises ayant eu lieu dans les années 1970 et qu'il faut limiter dans la nouvelle constitution (S. Yazıcı, *Türkiye'de askeri müdahaleler*, Yetkin, 1997, p. 155). Le CSN souhaite aussi la stabilité politique par le biais d'un renforcement de l'exécutif (M. Erdoğan, *Türkiye'de anayasalar ve siyaset*, 8^e éd., Liberte, 2012, p. 152).

³⁹⁶ Pour S. Yazıcı, le CSN affiche le souhait d'un meilleur fonctionnement du régime parlementaire qui ne peut se faire que par le biais d'un renforcement de l'autorité de l'État (S. Yazıcı, *Türkiye'de askeri müdahaleler*, p. 154).

³⁹⁷ S. Yazıcı, *Türkiye'de askeri müdahaleler*, op. cit., p. 154. Selon B. Tanör, c'est cette motivation de restaurer l'autorité de l'État qui revient souvent dans les discours du général Evren, le « besoin d'autorité » se maintient ainsi dans les éléments de langage des putschistes jusqu'à la présentation du projet constitutionnel (B. Tanör, *İki anayasa 1961-1982*, op. cit., p. 88).

³⁹⁸ E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, 19^e éd., Yetkin, 2019, pp. 67-68.

³⁹⁹ Cf. *infra*, section 2, § 2, B.

⁴⁰⁰ S. Yazıcı, *Türkiye'de askeri müdahaleler*, op. cit., p. 156.

parlementaire lui donne les « outils » nécessaires à ce contrôle en maîtrisant ces institutions neutres⁴⁰¹ tout en gardant un contrôle sur les partis politiques⁴⁰² et en maintenant ainsi l'illusion d'un retour à la démocratie⁴⁰³.

C'est donc avec l'intention de fonder un régime parlementaire que les différents rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982 ont entrepris l'élaboration de ces dernières.

Dans le cadre des travaux préparatoires de la Constitution de 1958, la loi du 3 juin 1958, voulue par le général de Gaulle et lui attribuant la charge de rédiger une nouvelle Constitution⁴⁰⁴, a encadré dans une large mesure le travail des rédacteurs, et ne leur a pas réellement donné de liberté de proposition quant à la nature du régime politique.

Article unique de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 :

2° « Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent effectivement être séparés de façon que le Gouvernement et le Parlement assument chacun, pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions » ;

3° « Le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement »⁴⁰⁵.

Comme le rappelle le général de Gaulle lors de la séance du 2 juin 1958 « Ce texte spécifie que le Gouvernement doit être responsable devant le parlement, ce qui est incompatible avec un régime présidentiel »⁴⁰⁶. M. Debré répond ainsi à ceux qui doutent de l'intention du général de « diriger » les travaux préparatoires de la Constitution vers un régime parlementaire :

« Le général de Gaulle a dit que le Gouvernement ne prendrait pas la responsabilité de passer du régime parlementaire au régime présidentiel. Il veut restaurer le régime parlementaire dans toute son acception »⁴⁰⁷.

Le même discours se retrouve chez le ministre d'État P. Pfimlin, qui considère ce principe de responsabilité gouvernementale comme « une profession de foi, une marque de fidélité à la

⁴⁰¹ E. Özbudun affirme qu'il a sûrement été présumé qu'après la fin de la période au pouvoir du général Evren, les personnalités éligibles à la présidence de la République seraient celles qui auraient reçu l'approbation des élites de l'État, et donc en premier lieu de l'armée (« Muhtemelen, Evren'in döneminin bitiminden sonra da, bu makama ancak devlet elitlerin onayını sağlamış kişilerin seçilebileceği varsayılmıştır » (E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, op. cit., p. 67).

⁴⁰² S. Yazıcı, *Türkiye'de askeri müdahaleler*, op. cit., pp. 155-156.

⁴⁰³ Le CSN se serait ainsi engagé à faire les réformes institutionnelles nécessaires à la suite desquelles il y aurait un « retour en démocratie » avec une transmission du gouvernement au pouvoir civil (M. Erdoğan, *Türkiye'de anayasalar ve siyaset*, op. cit., p. 151).

⁴⁰⁴ V. par exemple W. Zimmer, « La loi du 3 juin 1958 : contribution à l'étude des actes pré-constituants », *RDP*, n°2, pp. 383-411.

⁴⁰⁵ *DPSHEC*, vol. I, op. cit., p. 211.

⁴⁰⁶ Compte-rendu de la séance de l'Assemblée nationale, 2 juin 1958 (*ibid.*, p. 180).

⁴⁰⁷ Procès-verbal de la commission du Suffrage universel du Conseil de la République du 2 juin 1958 (*ibid.*, p. 191).

notion essentielle du régime parlementaire »⁴⁰⁸ qui « exclut sans aucun doute le régime présidentiel »⁴⁰⁹. Il considère ainsi que la loi impose « une sorte de cadre »⁴¹⁰ imposant « la fidélité aux principes généraux du régime républicain, démocratique et parlementaire »⁴¹¹.

Finalement, le commissaire du gouvernement R. Janot présente l'organisation des pouvoirs au comité consultatif constitutionnel (CCC) de la manière suivante :

« L'avant-projet qui vous est soumis tend à mettre au point un régime parlementaire assaini⁴¹². C'est un régime parlementaire, puisqu'aussi bien le principe de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, qui est inclus dans la loi constitutionnelle, est la définition même du régime parlementaire. Mais ce doit être un régime assaini en ce sens qu'il paraît souhaitable d'éviter l'instabilité gouvernementale, et pour cela, de donner au Gouvernement le moyen de gouverner »⁴¹³.

Toutefois le CCC émet des doutes sur cette intention des rédacteurs de la Constitution, poussant le général de Gaulle, président du Conseil, à préciser sa conception de la responsabilité gouvernementale et à confirmer une fois encore l'intention de mettre en place un régime parlementaire⁴¹⁴.

Il en va de même en Turquie durant l'Assemblée consultative durant laquelle O. Aldıkaçtı rassure sur l'effectivité de la responsabilité gouvernementale malgré le fait que celui-ci ne procède pas du Parlement dans son processus de nomination, ce qui n'empêche pas de considérer le régime établi dans l'avant-projet de la commission constitutionnelle comme un régime parlementaire⁴¹⁵.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 155.

⁴⁰⁹ *Ibid.*

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ *Ibid.*

⁴¹² Nous soulignons.

⁴¹³ Compte-rendu de la séance du 31 juillet 1958 (*DPSHEC*, vol. II, *op. cit.*, p. 67).

⁴¹⁴ CCC, compte-rendu de la séance du 8 août 1958 (*ibid.*, p. 304) : « Quant à la question principale qui est, au fond, la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, nous avons voulu, vous l'avez vu, spécifier, maintenir que cette responsabilité soit un fait et qu'elle joue. Nous l'avons sans doute imaginé avec des dispositions de procédure en ce qui concerne la motion de censure, mais je ne sais pas si vous avez remarqué l'attention que nous avons apportée nous-même au dispositif en vertu duquel nous avons imaginé que le premier ministre peut engager la responsabilité de son gouvernement, sans que nous ayons mentionné le mot « question de confiance ». En réalité, dans des conditions qui sont identiques au fait de poser la question de confiance ; puisque nous avons dit que, sur tout projet de loi ou tout projet de motion, le premier ministre, après délibération en Conseil des ministres, naturellement, pouvait engager la responsabilité du Gouvernement, c'est-à-dire pouvait indiquer à l'Assemblée : « Si vous avez confiance en moi, votez ce que le Gouvernement demande, si vous n'avez pas confiance en moi, le Gouvernement en tirera les conséquences, même s'il n'y a pas de motion de censure ». [...] Je ne crois pas qu'il y ait de régimes parlementaires qui puissent fonctionner autrement. D'ailleurs, je le répète, le texte permet à tout premier ministre qui se respecte de forcer le Parlement à exprimer ou à refuser sa confiance, même indépendamment de la procédure des motions de censure, cela va de soi. On ne peut pas imaginer qu'un Parlement soit en désaccord avec un Gouvernement, dans un régime parlementaire, et il faut que le premier ministre ait la possibilité de vérifier cette confiance à tout moment. C'est d'ailleurs ce qui est prévu »

⁴¹⁵ O. Aldıkaçtı (*DMTD*, 141. Birleşim, c. 9, y.y. 1, 2 Eylül 1982, p. 418) : « [...] bakanlar kurulu parlamentonun ürünü değildir, bakanlar kurulu parlamentodan kaynak bulmaz, bakanlar kurulu devlet başkanının, yürütme kuvvetinin

Mais c'est, sans aucun doute possible, M. Debré qui va ancrer l'intention des rédacteurs de mettre en place un régime parlementaire dans la Constitution de 1958 par sa fameuse allocution devant le Conseil d'État du 26 août 1958 qu'il présente comme la seule possibilité pour un pays tel que la France :

« Le Gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire. Je serai même tenté de dire qu'il veut l'établir, car pour de nombreuses raisons la République n'a jamais réussi à l'instaurer⁴¹⁶. La raison de ce choix est simple. Le régime d'assemblée, ou régime conventionnel, est impraticable et dangereux. Le régime présidentiel est présentement hors d'état de fonctionner en France »⁴¹⁷.

C'est à peu près la même tonalité qu'il est possible de retrouver dans les propos de O. Aldıkaçtı en faveur du régime parlementaire devant l'Assemblée consultative qu'il présente comme étant objectivement la meilleure alternative :

« L'évolution de la Turquie vers le régime parlementaire est le signe de sa présence dans le droit de l'organisation fondamentale. Parce qu'avant tout, les intellectuels en devenir, les rédacteurs des constitutions, et les personnes qui étudient cette question pensent que le régime parlementaire fondé sur la théorie de la séparation des pouvoirs et l'équilibre et l'égalité du système entre le législatif et l'exécutif est celui qui réalise et garantit le mieux les droits et libertés individuels »⁴¹⁸.

Il en va de même pour M. Debré qui présente aussi le régime parlementaire comme la meilleure option pour la Constitution de 1958, toujours devant le Conseil d'État:

« Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel : la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire. À la

kurduğu bir heyettir ve bu heyetin faaliyetine devam edebilmesi için meclisin güvenine, milleti temsil eden meclisin güvenine haiz olması lazımdır » [« [...] le gouvernement n'est pas issu du Parlement, le gouvernement ne trouve pas sa source dans le Parlement, le gouvernement est un comité créé par le chef de l'État, par le pouvoir exécutif, et pour que ce comité puisse poursuivre son activité, il doit disposer de la confiance de l'assemblée, de l'assemblée qui représente la nation »].

⁴¹⁶ Par ailleurs, et comme M. Debré, le président de la commission constitutionnelle de l'Assemblée consultative tente de convaincre celle-ci que le régime parlementaire n'a pas vraiment été mis en place précédemment dans la République turque, et que c'est ainsi dans le cadre de ce projet de Constitution élaborée sous sa présidence que ce dernier trouve ses véritables caractéristiques (*DMTD*, 141. Birleşim, c. 9, y.y. 1, 2 Eylül 1982, p. 417: « [...] çünkü parlamenter rejim 1,5 asırdır incelenmiştir ve parlamenter rejim artık Batı'da incelenmemektedir. Size vereceğim, kitaplardan okuyacağım pasajlar 1933 yılındandır, 1929 yılındandır. Artık bugün Fransa'da, Almanya'da parlamenter rejimin tartışması yapılmamaktadır; ama memleketimizde bu rejime yeni geçiyoruz, tartışması yapılması gerekir ve bu tartışmayı da yapıyoruz » [« [...] parce que le régime parlementaire a été examiné pendant un siècle et demi et qu'il n'est désormais plus examiné en occident. Je vais vous donner, vous lire des passages de livres datant des années 1933, 1929. Désormais, il n'y a plus de débat en France, en Allemagne portant sur le régime parlementaire ; mais dans notre pays nous venons juste de mettre en place ce régime, il faut en débattre et nous en débattons »]).

⁴¹⁷ *DPSHEC*, vol. III, op. cit., p. 255.

⁴¹⁸ « Türkiye'de parlamenter rejime doğru bir gelişmenin, Esas Teşkilat Hukukunda mevcut olduğunun belirtilmesidir. Çünkü, her şeyden önce, yetişen aydınlar, Anayasaları yapanlar ve bu konu üzerine eğilenler de kuvvetler ayrılığı teorisine dayanan ve yasama, yürütme kuvvetleri arasında bir eşitlik ve denge sistemini öngören parlamenter rejimin, fert hak ve hürriyetlerini en iyi gerçekleştiren, teminat altına alan rejim olduğuna inanmışlardır » (*DMTD*, 141. Birleşim, c. 9, y.y. 1, 2 Eylül 1982, p. 386).

confusion des pouvoirs dans une seule Assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs – un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un Gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté »⁴¹⁹.

O. Aldıkaçtı confirme l'intention de la commission par l'affirmation suivante :

« [L]e régime que nous avons mis en place est un système qui se conforme aux nécessités du régime parlementaire, à l'esprit du régime parlementaire, à son essence »⁴²⁰.

C'est ainsi que l'exposé des motifs du projet de Constitution de l'Assemblée consultative présente l'intention de ses rédacteurs :

« En accord avec ces appréciations, la commission soumet respectueusement ce projet qui se fonde sur la volonté de combler les lacunes de la Constitution de 1961 sur les droits et les libertés individuels, l'application de toutes les conditions du régime parlementaire dans le cadre des relations entre l'exécutif et le législatif, de renforcer l'exécutif et de maintenir le contrôle juridictionnel dans les cadres juridiques »⁴²¹.

L'intention affirmée des rédacteurs des Constitutions étudiées dans les discours va donc dans le sens de la consécration d'un régime parlementaire. Se pose néanmoins la question de savoir si une telle intention est effectivement mise en œuvre dans les textes constitutionnels ce qui dépend pour une grande part de la définition accordée au régime parlementaire.

⁴¹⁹ M. Debré précise les points sur lesquels les rédacteurs se sont particulièrement concentrés afin de véritablement mettre en place le régime parlementaire dans le projet constitutionnel de 1958 :

« Le projet de Constitution, tel qu'il nous est soumis, a l'ambition de créer un régime parlementaire. Il le fait par quatre mesures ou séries de mesures :

1° un strict régime des sessions ;

2° un effort pour définir le domaine de la loi ;

3° une réorganisation profonde de la procédure législative et budgétaire ;

4° une mise au point des mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques » (*DPSHEC*, vol. III, op. cit., pp. 256-257).

⁴²⁰ « [...] getirdiğimiz sistem parlamenter rejimin gereklerine uygun olan, parlamenter rejimin esprisine, ruhuna uygun olan bir sistemdir » (DMTD, 141. Birleşim, c. 9, y.y. 1, 2 Eylül 1982, p. 417).

⁴²¹ « İşte bu değerlendirmelerden hareketle Komisyonumuz 1961 Anayasasının kişi hak ve özgürlüklerinde görülen boşluklarını doldurmak, yürütme ve yasama ilişkilerinde *parlamenter rejimin bütün gereklerini uygulamak*, yürütmeyi kuvvetlendirmek ve yargı denetiminin de hukukî sınırlar içerisinde yapılmasını sağlamak felsefesine dayanarak bu tasarıyı oluşturup Danışma Meclisine saygı ile sunmaktadır » (*Danışma Meclisi*, « Türkiye cumhuriyeti anayasa tasarısı ve anayasa komisyonu raporu (1/463) », S. sayısı 166'ya linci ek, p. 4).

SECTION II - UNE INTENTION MISE EN ŒUVRE DANS LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES

Au-delà d'être affirmé dans les discours des rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982, le régime parlementaire semble consacré à la lecture des dispositions constitutionnelles concernées et selon la définition classique du régime parlementaire (§1). Mais cette définition s'avère insuffisante. Néanmoins, les deux régimes consacrés conservent leur nature parlementaire, au regard cette fois du critère retenu dans le cadre de cette étude qui est celui de l'unité d'orientation politique des pouvoirs législatif et exécutif (§2).

§ I. UNE INTENTION CONFIRMÉE AU REGARD DU CRITÈRE CLASSIQUE DU RÉGIME PARLEMENTAIRE

Le régime politique mis en place par les Constitutions de 1958 et de 1982 se conforme parfaitement à la définition classique du régime parlementaire retenue par la majorité de la doctrine française comme turque qui repose sur le critère de la responsabilité gouvernementale devant l'assemblée nationale représentative⁴²². Celui-ci est expressément consacré par les Constitutions française de 1958 et turque de 1982.

En effet, les rédacteurs de ces Constitutions consacrent le principe de la responsabilité politique gouvernementale dans les dispositions constitutionnelles conformément à leur volonté de maintenir les Républiques française et turque dans le cadre d'un régime parlementaire⁴²³.

L'article 20 alinéa 3 de la Constitution de 1958 :

« Il [le gouvernement, *ndlr*] est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 »⁴²⁴ ;

⁴²² Cf. *supra*, introduction.

⁴²³ F. Luchaire confirme cette affirmation dès la première phrase de son étude sur *La responsabilité du gouvernement devant le Parlement* : « La Constitution du 4 octobre 1958 établit un régime parlementaire et non un régime présidentiel, car elle rend le Gouvernement responsable devant le Parlement (Art. 20) » (F. Luchaire, *La responsabilité du gouvernement devant le Parlement*, La documentation française, n°2781, 22 mai 1961, p. 3). C'est aussi la position, à propos du régime politique turc, de M. Soysal selon lequel « le régime parlementaire reste, avec également la Constitution de 1982, la caractéristique fondamentale du système de l'État turc » (« Parlamenter sistem, 1982 Anayasasıyla da Türk devlet sisteminin temel niteliği olarak kalmaktadır ») (*100 soruda anayasanın anlamı*, Gerçek yayınevi, 8^e éd., 1990, p. 317). I. Ö. Kaboğlu et E. Sales sont plus réservés sur la nature du régime du fait des pouvoirs attribués au chef de l'État bien qu'ils admettent que « les mécanismes classiques du régime parlementaire continuent d'exister » (I. Ö. Kaboğlu, E. Sales, *Le droit constitutionnel turc. Entre coup d'État et démocratie*, 2^e éd., L'Harmattan, 2018 p. 69). Cela représente assez bien la position de la majorité de la doctrine turque selon B. Tanör et N. Yüzbaşıoğlu (*1982 anayasasına göre...*, *op. cit.*, p. 465), bien que ces derniers opèrent une distinction dans la nature du régime politique selon la période de son application en période ordinaire avec une prééminence du chef de gouvernement ou en cas de circonstances exceptionnelles avec une prééminence présidentielle (*ibid.*).

⁴²⁴ *JORF*, 5 octobre 1958, p. 9155.

Article 112 de la Constitution de 1982 (version initiale) :

« Le Premier ministre, en tant que président du Conseil des ministres, assure la coopération entre les ministères et veille à l'exécution de la politique générale du gouvernement. Le Conseil des ministres est collégialement responsable de l'exécution de cette politique »⁴²⁵.

Ils se conforment à la tradition parlementaire des deux États⁴²⁶ tout en faisant le choix de rationaliser le parlementarisme au regard de l'expérience des précédentes Républiques⁴²⁷. Cette rationalisation prend la forme d'un renforcement de l'exécutif par la mise en place de dispositions constitutionnelles permettant de préserver la stabilité gouvernementale⁴²⁸.

Un tel processus touche en premier lieu les règles de procédures relatives à la responsabilité gouvernementale en allant dans le sens de leur complexification⁴²⁹. Tandis qu'elles sont regroupées sous les articles 49 et 50 dans la Constitution française de 1958, ces procédures sont classifiées en fonction de l'organe détenant l'initiative dans la Constitution turque de 1982 soit à l'article 99 pour la motion de censure à l'initiative de la GANT et aux articles 110 et 111 pour ce qui concerne la question de confiance posée par le gouvernement. Les articles 49 al. 1^{er} de la

⁴²⁵ « Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur » (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, p. 30).

⁴²⁶ Cf. *supra*, introduction.

⁴²⁷ Il s'agit dans le cas de la France des expériences des III^e et IV^e Républiques révélant une instabilité ministérielle marquée ainsi que l'absence de solutions institutionnelles face aux grandes crises dont notamment la crise algérienne concernant la IV^e République (S. Sur, *La vie politique en France sous la V^e République*, 2^e éd., coll. « Précis Domat », éditions Montchrestien, 1982, p. 66 et s.). De même pour la Turquie, la fin de la II^e République est entérinée par le coup d'État du 12 septembre 1980 provoqué par une crise politique installée dans la durée, et illustrée notamment par l'échec de l'élection présidentielle de 1980 (J. Marcou, « Chronique étrangère – L'expérience constitutionnelle turque », *RDP*, n°2, 1996, p. 450). Ce qui pousse les rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982 à adopté l'une des « nouvelles tendances du droit constitutionnel » qui est la rationalisation du parlementarisme (B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, 2^e éd., LGDJ, 1936).

⁴²⁸ F. Luchaire : « Mais dans son esprit [l'esprit du général de Gaulle, *ndlr*] – comme dans celui de tous les français – le maintien du régime parlementaire devait s'accompagner de précautions telles que la stabilité gouvernementale ne soit plus sans cesse menacée, que le Gouvernement dispose de la durée nécessaire aux grandes entreprises, et surtout des procédures lui permettant d'obtenir le vote des textes législatifs indispensables à son action tant que le Parlement ne lui a pas expressément refusé sa confiance » (*La responsabilité du gouvernement...*, *op. cit.*, p. 3). V. en ce sens İ. Ö. Kaboğlu et E. Sales, *Le droit constitutionnel turc*, *op. cit.*, p. 69, qui insistent sur le renforcement du pouvoir exécutif, notamment dans son aile présidentielle mais qui concerne aussi le gouvernement. V. aussi en ce sens E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, 15^e éd., Yetkin, 2014, p. 351.

⁴²⁹ F. Hamon et M. Troper présentent cette « tendance » de la manière suivante : « Certaines Constitutions, notamment depuis la Première Guerre mondiale, ont tenté d'éviter les conséquences qu'entraînerait pour la stabilité du gouvernement la mise en jeu trop facile et trop fréquente de la responsabilité. On a ainsi fixé des conditions au dépôt, à la discussion ou au vote d'une motion de censure. On exige que le texte soit proposé par un nombre minimum de parlementaires, qu'un certain délai sépare le dépôt et la discussion ou encore on fixe des modalités particulières pour le vote, dans le souci d'éviter qu'une motion de censure ne soit adoptée trop facilement. De même, on peut soumettre le rejet de la confiance à certaines conditions, par exemple qu'une majorité *qualifiée* (une majorité plus importante que la majorité simple) se prononce contre le gouvernement. Le régime parlementaire aménagé par ces Constitutions est appelé "*parlementarisme rationalisé*" » (F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 119).

Constitution de 1958 et 110 de la Constitution de 1982 prévoient les dispositions relatives à ce vote de confiance suite à la nomination du gouvernement⁴³⁰ :

Article 49 al. 1^{er} de la Constitution de 1958 :

« Le Premier Ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale »⁴³¹.

Article 110 de la Constitution de 1982 :

« La liste complète du Conseil des ministres est présentée à la Grande Assemblée nationale de Turquie. Si la Grande Assemblée nationale de Turquie est en vacances, elle est convoquée en réunion.

Le programme du Conseil des ministres est lu par le Premier ministre ou un ministre à la Grande Assemblée nationale de Turquie au plus tard dans la semaine suivant sa constitution et il est procédé au vote de confiance. Les délibérations pour le vote de confiance débutent deux jours francs après la lecture du programme et il est procédé au vote un jour franc après la fin des délibérations »⁴³².

Alors que la disposition turque ne crée pas de doute quant à son caractère impératif en droit ou en pratique⁴³³, celui relatif à la disposition française présente une certaine « équivoque »⁴³⁴. Cette rédaction de l'article 49 al. 1^{er} provient dès l'origine d'un « compromis dilatoire »⁴³⁵ selon P. Avril qui ne tranche pas entre les « deux thèses » défendues d'une part par G. Mollet qui souhaite que le caractère impératif de cet article soit explicite dans la Constitution alors que le général de Gaulle veut entretenir cette « équivoque », dans la mesure où il rejette la consécration

⁴³⁰ Le vote de confiance est un « mécanisme [qui] permet, dans un régime parlementaire, de vérifier qu'il y a concordance, de vues entre le gouvernement et le Parlement sur la politique à suivre » (195). Il intègre ainsi les différentes procédures de responsabilité gouvernementale en régime parlementaire, la responsabilité pouvant prendre la forme « d'un vote d'investiture au moment de l'entrée en fonction du gouvernement », toujours selon D. Maus (D. Maus, v. « Responsabilité », in O. Duhamel, Y. Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., p. 926).

⁴³¹ *JORF*, 5 octobre 1958, p. 9161.

⁴³² « Bakanlar Kurulunun listesi tam olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise toplantıya çağrılır. // Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinde okunur ve güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu için görüşmeler, programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır » (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, p. 30).

⁴³³ « [...] aucun chef de gouvernement ne pourrait se permettre de se passer de la question de confiance ou de la poser comme si elle était accessoire. Elle est non seulement constitutionnellement obligatoire mais aussi politiquement incontournable » (I. Ö. Kaboglu, E. Sales, *Le droit constitutionnel turc*, op. cit., pp. 185-186).

⁴³⁴ N. Havas, *La responsabilité ministérielle en France. Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la Cinquième République*, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2012, pp. 636-637.

⁴³⁵ Formule que l'auteur emprunte à C. Schmitt (*Théorie de la Constitution*, 2^e éd., traduit de l'allemand par L. Deroche, coll. « Quadrige », PUF, 2013, p. 162), que P. Avril définit comme une formulation qui dissimule sous les mots un désaccord de fond et qui renvoie à l'application ultérieure le soin de trancher entre les arrière-pensées » (« Une convention *contra legem* : la disparition du « programme » de l'article 49 de la Constitution », in P. Gelard (dir.), *Constitutions et pouvoirs : mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 10).

de l'investiture parlementaire⁴³⁶ qu'il considère comme l'une des causes de l'instabilité gouvernementale sous les précédentes Républiques. Certains auteurs estiment que le gouvernement doit se présenter devant l'Assemblée nationale dès sa nomination, ce qu'ils justifient soit par l'emploi du présent de l'indicatif impliquant un impératif⁴³⁷, soit par l'argument historique reposant sur la tradition de la pratique parlementaire en France⁴³⁸ ce qui semble confirmé par les travaux sur la Constitution⁴³⁹. D'autres considèrent qu'au-delà de la rédaction de l'article, qui ne prévoit pas par exemple de conditions de délai⁴⁴⁰, l'esprit de la Constitution, avec cet objectif de rationalisation du parlementarisme, laisse à considérer que le gouvernement est libre d'apprécier l'opportunité d'un tel vote de confiance dans la pratique⁴⁴¹. La confiance de l'Assemblée serait donc présumée⁴⁴².

Néanmoins, dans les deux cas le vote de confiance constitue un risque considérable pour le gouvernement nouvellement formé. En effet, en l'absence de précisions sur les conditions de majorité apportées par lesdites dispositions constitutionnelles, la confiance peut potentiellement être accordée⁴⁴³ mais aussi refusée dans les deux cas à la majorité simple du nombre total des membres de l'Assemblée nationale⁴⁴⁴ ou de la GANT⁴⁴⁵, bien que le vote de confiance soit acquis

⁴³⁶ *Ibid.* Il faut par ailleurs souligner que l'avant-projet de Constitution du 19 juillet 1958 prévoit dans ce qui était alors l'article 44 la formulation suivante : « Le Premier ministre *peut* engager, après délibération en Conseil des ministres, la responsabilité du Gouvernement en demandant l'approbation de son programme ou d'une déclaration de politique générale » [nous soulignons] (*DPSHEC, vol. I, op. cit.*, p. 465).

⁴³⁷ M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, 4^e éd., coll. « Cours », LGDJ éditions Lextenso, 2019, p. 558 ; P. Avril, « Une convention contra legem : ... », *op. cit.*, p. 11.

⁴³⁸ F. Hamon et M. Troper présentent ainsi cet argument pour la rejeter immédiatement du fait que « la Constitution de 1958 marquait une volonté de rupture par rapport à la tradition antérieure » (F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 619).

⁴³⁹ F. Luchaire alors qu'il admet qu'« [...] aucune disposition ne permet au Parlement d'obliger le Gouvernement à faire une déclaration de [politique générale] [...] » précise pourtant que « [...] depuis la III^e république, une tradition s'est établie qui veut qu'en entrant en fonction un Gouvernement expose son programme et pareil exposé suppose que le Parlement soit invité à manifester son approbation ou sa désapprobation ; d'ailleurs le régime parlementaire suppose la confiance du Parlement à l'égard du Gouvernement ; mieux vaut que cette confiance soit accordée – ou refusée – dès l'installation du Gouvernement plutôt que de laisser ce dernier gouverner sans savoir s'il a ou non la confiance du Parlement » (*DPSHEC Vol. IV, Commentaires sur la Constitution (1958-1959)*, La Documentation française, 2001, p. 275).

⁴⁴⁰ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30^e éd., Coll. « précis Domat, Droit public », LGDJ, Lextenso éditions, 2016, p. 775.

⁴⁴¹ F. Hamon et M. Troper évoquent en ce sens « l'esprit du parlementarisme rationalisé » : « C'est effectivement dans cet esprit que la Constitution a été appliquée. Le recours à l'article 49 alinéa 1 a toujours été considéré comme une question d'opportunité politique que le Premier ministre apprécie librement » (*Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 620).

⁴⁴² G. Burdeau évoque ainsi ce point de vue : « [L]e gouvernement est présumé avoir la confiance de l'Assemblée et que, par conséquent, c'est à elle qu'il appartient de prendre l'initiative d'infirmer cette présomption en déposant une motion de censure » (*Traité de science politique. T. IX...*, *op. cit.*, p. 423).

⁴⁴³ Ce qui constitue pour certains constitutionnalistes, et d'un autre point de vue, une simplification du vote de confiance qui peut donc être également obtenu à la majorité absolue des membres votants, ce qui peut correspondre à la majorité relative du nombre total des députés (I. Ö. Kaboglu, E. Sales, *Le droit constitutionnel turc, op. cit.*, p. 186).

⁴⁴⁴ L'article 152 al. 4 du règlement de l'Assemblée nationale dispose : « Le vote est émis à la majorité absolue des suffrages exprimés » ; v. en ce sens F. Hamon et M. Troper, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 620.

⁴⁴⁵ L'article 96 tel que modifié par la révision constitutionnelle de 2007 dispose : « Türkiye Büyük Millet Meclisi, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz » [*« Pour les travaux accomplis par la Grande*

à la majorité absolue des suffrages exprimés. En pratique, tous les gouvernements de la V^e République ne sollicitent pas le vote de confiance⁴⁴⁶. Mais la tendance actuelle est à l'inverse⁴⁴⁷. Cela n'est pas de nature à mettre en péril la stabilité gouvernementale, bien au contraire, et comme l'affirme P. Avril, c'est ce vote de confiance qui permet à l'ensemble des mécanismes de rationalisation du parlementarisme de l'article 49 de prendre toute leur dimension⁴⁴⁸. C'est sans doute ainsi que la responsabilité gouvernementale est conçue par les rédacteurs de la Constitution⁴⁴⁹. Il permet ainsi de sceller l'union entre le gouvernement et l'Assemblée nationale sur le programme gouvernemental d'abord au plan fonctionnel, mais aussi au plan organique. En effet, le vote porte dans les deux cas sur les « programmes » des gouvernements investis, et non sur la composition de l'équipe gouvernementale, bien que ces deux éléments puissent être fortement liés⁴⁵⁰. Ce qui démontre bien, s'il y a un doute sur ce point, que l'objectif de cette disposition à ce stade est bien de formaliser le « contrat conclu entre le gouvernement et la majorité parlementaire »⁴⁵¹ permettant de poser la « concordance des orientations du gouvernement et du Parlement »⁴⁵², confirmant par ce biais, et une fois de plus, la nature parlementaire des régimes consacrés.

Assemblée nationale de Turquie, y compris les opérations électorales, il se réunit en présence d'au moins un tiers des membres composant l'Assemblée. En l'absence de toute disposition constitutionnelle contraire, la Grande Assemblée nationale de Turquie décide à la majorité absolue des membres participant à la réunion ; cependant la majorité ne peut être inférieure au quart des membres composant l'Assemblée plus un »] (rédaction issue de l'article 3 de la loi de révision constitutionnelle n°5678, *Resmî Gazete* 16.06.2007-26554), cette disposition s'applique donc en l'absence de précision apportée par la Constitution ou le règlement de la GANT ; v. en ce sens K. Gözler, *Türk anayasa hukuku dersleri*, 14^e éd, Ekin, 2013, p. 338. Cette application est confirmée par la Cour constitutionnelle (Anayasa Mahkemesi, E. 1996/19, K. 1996/13, Kt. 14.05.1996, *AYMKD*, n°32, vol. 2, pp. 686-695).

⁴⁴⁶ P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, n°5-6, 1998, p. 1511 ; F. Mélin-Soucramanien, P. Pactet, *Droit constitutionnel*, 38^e éd., Coll. « Sirey », Dalloz, 2019, pp. 539-540.

⁴⁴⁷ A quelques exceptions près, la tendance générale s'inscrit dans la sollicitation du vote de confiance « en geste de solidarité à l'égard de la majorité parlementaire » selon J. Gicquel et J.-E. Gicquel (*Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 775) ; F. Mélin-Soucramanien, P. Pactet, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 540.

⁴⁴⁸ « Le dispositif de l'article 49 rend donc inséparables ses trois premiers alinéas : l'application de l'alinéa 3 qui renvoie à l'alinéa 2 est subordonnée à celle de l'alinéa premier, parce que la confiance ne peut être présumée se maintenir que si elle a été préalablement exprimée et qu'elle ne peut être retirée que par le vote de la censure. Cette évidence a été oubliée lorsque, comme on l'a vu plus haut, l'alinéa premier a subi une révision de fait qui a transformé l'obligation originelle en simple faculté. Sans vote initial de confiance, l'article 49-3 perd sa justification et mérite les critiques qui lui sont adressées » (P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », op. cit., p. 1514).

⁴⁴⁹ Affirmation qui peut être attestée, en plus des travaux sur le projet constitutionnel vu au préalable (cf. *supra*), par l'application « à la lettre, le 15 janvier 1959 » de ladite disposition par le premier ministre M. Debré (J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 775) qui affirme à cette occasion : « Il n'est pas dit expressément qu'il doit le faire dès sa nomination [engager sa responsabilité à la suite de l'exposé de son programme, *ndlr*], mais l'esprit de la Constitution est clair, et nous entendons l'appliquer. // Lorsqu'un gouvernement est nommé, il vient devant les deux assemblées et, devant celle qui est élue au suffrage universel direct, il expose son programme et en demande l'approbation. (...) Cela est nécessaire, (...) » (Compte-rendu intégral, 16 janvier 1959, *JORF*, Débats, Assemblée nationale, 17 janvier 1959, p. 77). Cela malgré la méfiance affichée du général de Gaulle face au renouveau d'une procédure d'investiture telle qu'elle existait sous les Républiques précédentes (cf. *supra*).

⁴⁵⁰ La personnalité du ministre peut ainsi imprimer sur son activité ministérielle. Mais c'est le gouvernement, entité collégiale et solidaire, qui détermine le cadre de cette action redonnant ainsi au programme gouvernemental toute son importance.

⁴⁵¹ D. Maus, v. « Question de confiance », in O. Duhamel, Y. Mény (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., p. 849).

⁴⁵² *Ibid.*

Mais au-delà du débat sur l'obligation de solliciter le vote de confiance par le gouvernement nouvellement constitué, l'absence d'obligation en ce sens ne pourrait pas remettre en question cette nature parlementaire du régime dans la mesure où la responsabilité gouvernementale reste toujours effective par le biais des autres procédés constitutionnels dans l'une et l'autre des Constitutions étudiées⁴⁵³. En effet, et en premier lieu, la question de confiance peut être posée par le gouvernement plus tard durant son mandat toujours selon les mêmes modalités prévues par les dispositions de l'article 49 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958 suite à une « déclaration de politique générale » cette fois⁴⁵⁴ et de l'article 111 de la Constitution turque de 1982. Toutefois, cette dernière disposition est plus contraignante pour déclencher la responsabilité gouvernementale que la disposition française en ce sens qu'en plus d'imposer le respect d'un délai minimum d'un jour franc entre la notification à la GANT et les délibérations, ainsi qu'un autre jour franc entre la fin des délibérations et la mise au vote, il est nécessaire cette fois de réunir la majorité absolue des membres de la GANT pour rejeter la confiance du gouvernement :

Article 111 de la Constitution turque de 1982 :

« Si le Premier ministre l'estime nécessaire, il peut, après consultation du Conseil des ministres, poser la question de confiance à la Grande Assemblée nationale de Turquie.

Il ne peut être délibéré sur la question de confiance avant le délai d'un jour franc après la notification à la Grande Assemblée nationale de Turquie et il ne peut être procédé à la mise au vote avant le délai d'un jour franc après la fin des délibérations.

La question de confiance ne peut être rejetée qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée »⁴⁵⁵.

⁴⁵³ C'est ce que C. Bidégaray et C. Emeri identifient comme appartenant aux « systèmes de confiance implicite » qui « reposent sur l'idée que le gouvernement est valablement formé dès lors que l'autorité dotée du pouvoir de le nommer s'est prononcée » (*La responsabilité politique*, Dalloz, 1998, p. 57).

⁴⁵⁴ Certains auteurs opèrent une distinction entre le « programme » et la « déclaration de politique générale » mentionnés à l'alinéa 1^{er} de l'article 49 (V. en ce sens M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 558 ; F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 697). Alors que d'autres considèrent, par référence à la décision du Conseil constitutionnel n°76-72 du 12 janvier 1977, *Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français*, que la Constitution « tend à conférer une acception analogue au terme "programme" et à l'expression "déclaration de politique générale" » et nuancent de ce fait la distinction opérée par une partie de la doctrine (v. en ce sens F. Mélin-Soucramanien, P. Pactet, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 539 ; L. Favoreu, P. Gaïa et al., *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 789).

⁴⁵⁵ « Başbakan, gerekli görürse, Bakanlar Kurulunda görüşükten sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisinden güven isteyebilir. // Güven istemi, Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirilmesinden bir tam gün geçmedikçe görüşülemez ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçmedikçe oya konulamaz. // Güven istemi, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğuyla reddedilebilir »] (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, p. 30).

En second lieu, la motion de censure peut être adoptée à l'initiative des assemblées qui sont, là encore conformément à l'esprit de rationalisation du parlementarisme, soumises à des contraintes complexifiant l'adoption d'une telle motion selon les dispositions suivantes :

Article 49 al. 2 de la Constitution française de 1958 (version initiale) :

« L'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée Nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session, sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous »⁴⁵⁶.

Article 99 de la Constitution turque de 1982 (version initiale) :

« La proposition de motion de censure est déposée au nom d'un groupe parlementaire ou avec la signature d'au moins vingt députés.

La proposition de motion de censure est imprimée dans les trois jours suivant son dépôt et est distribuée aux membres ; la question de son inscription ou non à l'ordre du jour est délibérée dans les dix jours suivant la distribution de la proposition. Peuvent prendre la parole lors de cette délibération seulement les auteurs de la proposition, un député par groupe parlementaire, et le Premier ministre ou un ministre au nom du Conseil des ministres peuvent prendre la parole.

La date de la délibération portant sur la motion de censure est déterminée en même temps que la décision de son inscription à l'ordre du jour ; mais la date de cette délibération ne peut avoir lieu avant les deux jours francs suivant la décision de son inscription à l'ordre du jour ni être délaissée à une date ultérieure à un délai de sept jours après cette même décision.

Lors des discussions sur la motion de censure, les propositions de motions qui seront introduites par les membres ou les groupes ou la question de confiance posée par le Conseil des ministres seront votées à la suite d'un délai d'un jour franc.

Pour que le Conseil des ministres ou bien le ministre concerné soit renversé, il faut une majorité absolue du nombre total des députés ; seuls les votes favorables à la motion de censure sont comptabilisés.

Les autres dispositions relatives à la motion de censure sont, à la condition de se conformer à l'objectif d'un fonctionnement équilibré des travaux de l'Assemblée et d'être conformes aux principes sus-énoncés, prévues par le règlement intérieur de l'Assemblée et doivent respecter

⁴⁵⁶ *JORF*, 5 octobre 1958, p. 9161.

En Turquie, l'initiative semble plus aisée pour l'opposition puisqu'il suffit de réunir un groupe parlementaire ou vingt députés, contre un dixième des députés (représentant cinquante-huit signatures) pour déclencher la procédure de la motion de censure au Palais Bourbon. De plus, le député français connaît une contrainte supplémentaire par la limitation constitutionnelle du nombre de motions qu'il peut initier par sa signature : alors qu'il ne peut initier qu'une seule motion de censure au cours d'une session parlementaire dans la version initiale de la Constitution, la révision constitutionnelle de 1995 élargit cette possibilité au nombre de trois au cours d'une session ordinaire et une seule par session extraordinaire⁴⁵⁸. En outre, la motion de censure en Turquie peut viser l'ensemble du gouvernement, mais aussi un ministre en particulier selon les dispositions du cinquième alinéa de l'article 99. L'absence d'une telle disposition dans la Constitution française de 1958⁴⁵⁹ n'est en revanche pas de nature à remettre en question le principe même de la responsabilité politique gouvernementale⁴⁶⁰. C'est sans doute la condition de majorité requise pour provoquer la responsabilité du gouvernement qui peut potentiellement être

⁴⁵⁷ « Gensoru Önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. // Gensoru önergesi, verilişinden sonraki üç gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılır; dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Bu görüşmede, ancak önerge sahiplerinden biri, siyasi parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir. // Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belli edilir; ancak, gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten bağlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz. // Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven İsteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır. // Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oylan sayılır. // Meclis çalışmalarının dengeli olarak yürütülmesi amacına ve yukardaki ilkelere uygun olmak kaydıyla gensoru ile ilgili diğer hususlar İçtüzükle belirlenir » (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, pp. 25-26).

⁴⁵⁸ Rédaction issue de l'article 5 de la loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires qui modifie ainsi la dernière phrase du deuxième alinéa : « *Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire* » (*JORF*, 5 août 1995, p. 11744). Mais il faut préciser, comme le font F. Hamon et M. Troper qu'avant la révision de 1995, il y a deux sessions ordinaires chaque année selon la version initiale de l'article 28 de la Constitution de 1958 (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9157) et au moins une session extraordinaire en pratique (*Droit constitutionnel, op. cit.* (2019), p. 698). Cette disposition est révisée par l'article 2 de la même loi constitutionnelle (*JORF*, 5 août 1995, p. 11744).

⁴⁵⁹ En effet, les ministres ne sont pas responsables politiquement et individuellement devant l'Assemblée nationale, ce qui est confirmé par F. Luchaire en ces termes : « [E]n ne permettant qu'au Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement elle n'envisage qu'une responsabilité *solidaire ou collective* [souligné par l'auteur] » (F. Luchaire, *La responsabilité du gouvernement...*, *op. cit.*, p. 8). Et l'auteur précise : « Cela ne veut pas dire que les Ministres n'ont aucune responsabilité individuelle, mais simplement que cette responsabilité individuelle ne s'engage pas devant le Parlement » (*ibid.*).

⁴⁶⁰ B. Tanör et N. Yüzbaşıoğlu, qui commencent d'abord par présenter les « deux types » de responsabilités politiques ministérielles comme étant constituées d'une part par la responsabilité collective du gouvernement et d'autre part par la responsabilité individuelle de chaque ministre (1982 *anayasasına göre...*, *op. cit.*, p. 388), affirment : « Parlaenter rejimlerde bakanlar kurulunun türdeş bir yapıya sahip olması ve Kurul kararlarının oybirliği ile alınması nedeniyle, siyasal sorumluluk bakımından doğal ve asıl olan birlikte sorumluluktur » [« Dans les régimes parlementaires, en raison de la structure homogène que possède le Conseil des ministres et que les décisions du Conseil soient adoptées à l'unanimité, c'est la responsabilité collective qui est naturelle et fondamentale à l'égard de la responsabilité politique »] (*ibid.*).

problématique concernant l'efficacité de la responsabilité gouvernementale. Comme vu au préalable, la responsabilité gouvernementale permet la collaboration des pouvoirs en garantissant une unité politique entre le législatif et l'exécutif. Pour cela, la majorité (absolue ou relative) de l'assemblée doit être sur la même ligne que « son » gouvernement et créer l'interdépendance organique caractéristique du régime parlementaire. En exigeant une majorité absolue pour rejeter la confiance ou pour adopter la motion de censure, l'unité reste préservée tout en permettant de préserver une certaine stabilité⁴⁶¹. En revanche, s'il s'agit d'une majorité qualifiée supérieure à la majorité absolue⁴⁶², il est plus difficile de considérer que la responsabilité gouvernementale est toujours effective, ainsi que la préservation de la nature parlementaire du régime⁴⁶³.

Le gouvernement français détient en plus de cela un outil stratégique, « une arme législative » selon N. Havas⁴⁶⁴, qui est la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale sur le vote d'un texte issu du troisième alinéa de l'article 49 dont le champ d'application a cependant été réduit par la révision de 2008⁴⁶⁵ :

Article 49 alinéa 3 de la Constitution française de 1958 (version initiale) :

« Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ».

Effectivement, cette disposition fait davantage écho au processus de rationalisation du parlementarisme en ce sens qu'elle attribue au gouvernement la possibilité de contraindre l'Assemblée à ne rejeter un texte soutenu par le Gouvernement, et que celui-ci considère comme essentiel à la mise en œuvre de sa politique générale, qu'en votant expressément une motion de censure à son encontre. Il s'agit donc plus d'un outil au service du gouvernement qu'une autre

⁴⁶¹ En effet, si la majorité simple suffisait à faire tomber le gouvernement, les critères du régime parlementaire sont respectés, mais il ne s'agirait pas alors d'une forme de parlementarisme rationalisé.

⁴⁶² Comme ce qu'il est possible de retrouver dans les conditions de mise en jeu d'une responsabilité d'exception, comme les procédures d'*Impeachment* dans le régime présidentiel, ou les mises en jeu de la responsabilité pénale, soit des majorités de deux tiers ou de trois cinquièmes des assemblées votantes.

⁴⁶³ V. contra, F. Hamon et M. Troper : « De même, on peut soumettre le rejet de la confiance à certaines conditions, par exemple qu'une *majorité qualifiée* (une majorité plus importante que la majorité simple) se prononce contre le gouvernement. Le régime parlementaire aménagé par ces constitutions est appelé « parlementarisme rationalisé » [soulignés par les auteurs] (*Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 119).

⁴⁶⁴ N. Havas, *La responsabilité ministérielle en France, op. cit.*, p. 638.

⁴⁶⁵ « Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session », rédaction issue de l'article 24 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République » (*JORF*, n°171, 24 juillet 2008, texte 2 sur 149).

procédure étendant le contrôle parlementaire sur le gouvernement, que certains auteurs qualifient de « motion de censure *provoquée* » par opposition à la « motion de censure *spontanée* » de l'article 49 alinéa 2⁴⁶⁶.

Il faut préciser en outre que selon les dispositions de l'article 116 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1982 en vigueur jusqu'à la révision constitutionnelle de 2017⁴⁶⁷ la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale par le biais des articles 99, 110 ou 111 précités permet au président de la République de faire usage de son droit de dissolution dans le cas où un nouveau gouvernement ne serait pas constitué dans les quarante-cinq jours suivants la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement ou si celui-ci n'a pas obtenu un résultat favorable à l'issue du vote de confiance de la GANT malgré sa constitution⁴⁶⁸.

La responsabilité politique gouvernementale consacrée par les Constitutions de 1958 et de 1982 est donc conforme au critère du régime parlementaire en ce sens qu'en rendant responsable l'organe en charge de l'orientation de la politique générale de la nation devant la représentation nationale, elle permet d'assurer l'unité politique des pouvoirs législatif et exécutif⁴⁶⁹. Il est cependant possible de soulever un point d'interrogation à propos du caractère contraignant des mécanismes issus du parlementarisme rationalisé. Si ceux-ci sont de nature à empêcher la mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement alors que la représentation nationale n'est plus en phase avec la politique gouvernementale, le critère du régime parlementaire acquiert un caractère

⁴⁶⁶ V. par exemple A. Cocatre-Zilgien, « A propos des articles 40 (alinéa 1) et 89 (alinéa 3) de la Constitution. Questions de langue », *RDP*, n°2, 1974, p. 525.

⁴⁶⁷ « Bakanlar Kurulunun, 110 uncu maddede belirtilen güvenoyunu alamaması ve 99 uncu veya 111 inci maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırkbeş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir » [« Dans les cas où le Conseil des ministres n'a pas obtenu le vote de confiance prévu à l'article 110 et qu'il est renversé par une motion de censure selon les dispositions des articles 99 ou 111 ; si dans les quarante-cinq jours qui suivent un nouveau Conseil des ministres n'est pas constitué, ou s'il ne reçoit pas le vote de confiance malgré sa constitution, le président de la République peut, en consultant le président de la Grande Assemblée nationale de Turquie, décider du renouvellement des élections » (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, p. 31).

⁴⁶⁸ Cette disposition constitue l'un des éléments de la rationalisation du parlementarisme en 1982 puisque l'article 108 de la Constitution de 1961 imposait des conditions plus contraignantes rendant les possibilités d'usage de la dissolution plus restrictives (*Resmî Gazete*, 20.07.1961-10859, p. 4649).

⁴⁶⁹ V. plusieurs auteurs en ce sens : M.-A. Cohendet : « La V^e République, en réaction contre les précédentes comme le furent la plupart de nos constitutions, établit un régime parlementaire dans lequel le Président de la République dispose de pouvoirs propres importants » (*La cohabitation. Leçons d'une expérience*, PUF, 1993, p. 26). L'auteur insiste sur ce point suite à la référence aux travaux préparatoires portant sur la future Constitution de 1958 : « Il n'y a pas l'ombre d'un doute sur lequel on créait un régime parlementaire moniste, car il est clair que la politique gouvernementale ne doit pas être définie et contrôlée par deux autorités, mais par le seul Parlement, puisque seule l'Assemblée législative peut renverser le Gouvernement » (*ibid.*, p. 79). Il s'agit également d'une thèse soutenue par B. François selon lequel « [l]a V^e République est un régime parlementaire au sens du droit constitutionnel » (*Le régime politique de la V^e République*, La Découverte, 2008, p. 29). La V^e République serait « juridiquement parlementaire » selon O. Duhamel (*Droit constitutionnel et institutions politiques*, 9^e éd., Seuil, 2009, p. 21 cité par A. Levade, « Les nouveaux équilibres de la V^e », *RFDC*, n°82, 2010/2, p. 228). Confirmée également par N. Havas dans sa thèse sur La responsabilité ministérielle : « La Constitution du 4 octobre 1958 consacre le parlementarisme moniste, le gouvernement n'étant politiquement responsable devant l'Assemblée nationale » (N. Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, *op. cit.*, p. 595).

inefficient. Toutefois, dans le cas des Constitutions précitées ces dispositions, adoptées dans le but de préserver la stabilité gouvernementale, n'ont pas pour effet d'empêcher la mise en œuvre de cette procédure lorsqu'il y a effectivement une divergence politique entre la majorité absolue de l'assemblée représentative et le gouvernement. Toutes les conditions contraignantes entourant la mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale comme par exemple un nombre de signatures minimum pour l'initiative, le respect d'un certain délai entre cette initiative et le vote de la motion de censure ne sont pas de nature à bloquer celle-ci mais au contraire à en limiter l'usage aux seuls cas où il y a effectivement une perte de confiance de la représentation nationale.

La responsabilité politique présente ainsi la spécificité de mettre en place les mécanismes permettant d'opérer la distribution des pouvoirs en régime parlementaire dont la caractéristique essentielle est l'interdépendance organique de ces pouvoirs. L'objectif de cette interdépendance est d'assurer l'unité de l'orientation politique au sein des pouvoirs actifs⁴⁷⁰, et c'est pour cette raison que c'est cette dernière qui caractérise le plus efficacement le régime parlementaire.

§ 2. UNE INTENTION CONSOLIDÉE AU REGARD DU CRITÈRE DE L'UNITÉ D'ORIENTATION POLITIQUE

Le critère de la responsabilité gouvernementale devant la représentation nationale convient à distinguer efficacement le régime parlementaire du régime présidentiel. Cependant un tel critère n'est pas adapté dans le cadre de l'étude de la déviance présidentialisante telle qu'elle peut avoir lieu en France et en Turquie. Car en effet, ce critère ne permet pas de distinguer le parlementarisme moniste du parlementarisme dualiste dans lesquels la nature de la fonction du chef de l'État diffère fondamentalement. Or, dans le cadre du régime parlementaire moniste tel qu'il se présente en France et en Turquie⁴⁷¹, la nature de la fonction présidentielle telle que posée dans les Constitutions étudiées est essentielle pour définir le régime politique et son évolution. Il est donc nécessaire de préciser davantage le régime politique défini par ces Constitutions afin d'être véritablement en mesure de cerner le présidentialisisme soit comme une interprétation possible de la norme constitutionnelle permise par son mode de rédaction, soit comme une véritable déviance, c'est-à-dire un mode de gouvernement qui n'est pas conçu par la Constitution elle-même mais qui serait issu d'une pratique déviante ou abusive de celle-ci. Le critère de l'unité d'orientation politique est particulièrement propice à cet effet comme préalablement étudié⁴⁷². Dès lors que ce critère est retenu, il implique logiquement la présence d'un second critère qui est celui de la neutralité présidentielle et qui est précisément consacré par les textes des Constitutions de 1958 et 1982. La

⁴⁷⁰ Cf. *supra*, introduction.

⁴⁷¹ En effet, dans les deux cas, malgré un renforcement notable de la fonction présidentielle, la mise en cause de la responsabilité gouvernementale ne figure pas parmi les attributions de celle-ci.

⁴⁷² Cf. *supra*, introduction.

présence de ces deux critères permet de consolider l'intention des rédacteurs de la Constitution de consacrer un régime parlementaire prévoyant l'unité de l'orientation politique.

A cet égard, les régimes politiques mis en place dans les Constitutions de 1958 et 1982 consacrent tous les deux une telle unité dans la mesure où c'est le gouvernement qui est chargé de dicter la politique de la nation, mais reste soumis dans ce cadre à la responsabilité politique devant la représentation nationale⁴⁷³. On retrouve donc une unité fonctionnelle, renforcée par les dispositions relatives notamment au travail législatif⁴⁷⁴, et une interdépendance organique permettant de renforcer cette unité. La seule question problématique dans ces constitutions et qui est soulevée à plusieurs reprises lors de l'élaboration des Constitutions, mais aussi plus tard, est le rôle du chef de l'État, politiquement renforcé dans une conception qui se veut pourtant unitaire. Or, comme il a été vu au préalable, le critère d'unité d'orientation politique implique nécessairement la neutralité du chef de l'État⁴⁷⁵.

La question est donc de savoir si les rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982 ont entendu mettre en place une telle neutralité du président de la République. Pour se conformer à cette neutralité, le chef de l'État ne doit pas prendre part à la fonction gouvernementale et maintenir une impartialité vis-à-vis des organes représentatifs et surtout des partis politiques les composant. Il a été vu au préalable que dans les deux Constitutions, le président ne participe pas à l'élaboration de « la politique de la nation » ou de la « politique générale », qui est déterminée par le gouvernement sous le contrôle du Parlement⁴⁷⁶. Le régime de responsabilité permet ainsi d'affirmer que puisque le gouvernement est responsable politiquement devant le Parlement, il intègre l'unité politique ainsi formée, alors que l'irresponsabilité politique du président est un indice de plus confirmant sa neutralité⁴⁷⁷. Ainsi, alors que la responsabilité politique gouvernementale assure une cohésion politique entre le Parlement et le gouvernement⁴⁷⁸, l'irresponsabilité politique du chef de l'État permet de préserver la neutralité du chef de l'État, pérennisant par le même fait cette unité politique recherchée. L'interdépendance organique ne s'applique donc qu'aux « pouvoirs actifs », et c'est en excluant le président de cette mécanique parlementaire qu'il est possible de le différencier des « pouvoirs actifs », en lui attribuant une

⁴⁷³ Article 20 al. 1^{er} de la Constitution de 1958 : « Le Gouvernement conduit et détermine la politique de la nation » (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9155) et article 112 al 1^{er} de la Constitution de 1982 (version initiale) : « Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur » [Le Premier ministre, en tant que président du Conseil des ministres, assure la coordination entre les ministères et veille à l'exécution de la politique générale du gouvernement. Le Conseil des ministres est collectivement responsable de l'exécution de cette politique » (*Resmî Gazete*, 9.11.1982-17863, p. 30).

⁴⁷⁴ Cf. *infra*.

⁴⁷⁵ Cf. *supra*, introduction.

⁴⁷⁶ Cf. *supra*, ce §, A, 2.

⁴⁷⁷ Cf. *infra*, partie III.

⁴⁷⁸ R. Capitant, « Régimes parlementaires », *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Librairie du Recueil Sirey, 1933, p. 39 : « La responsabilité politique a pour but de maintenir l'accord entre la politique ministérielle et la politique de la majorité de l'assemblée ; elle entre en jeu dès qu'un désaccord se manifeste (...) ».

nature propre qui est sa neutralité, complétant ainsi la définition du régime parlementaire telle qu'énoncée préalablement⁴⁷⁹. L'irresponsabilité politique du chef de l'État constitue donc un élément indispensable du régime parlementaire puisqu'indissociable de sa neutralité fonctionnelle. Les dispositions constitutionnelles concernant le statut du chef de l'État concernant notamment son mode de désignation et son mandat constituent autant d'indices sur sa neutralité⁴⁸⁰. Mais il faut d'abord revenir sur les affirmations des rédacteurs de la Constitution qui entendent préserver cette caractéristique du chef de l'État et par là même la nature parlementaire des régimes politiques consacrés par les Constitutions de 1958 et de 1982.

Dès le discours de Bayeux, le général de Gaulle met l'accent sur un « chef de l'État, placé au-dessus des partis politiques »⁴⁸¹. Par ailleurs, le commissaire du gouvernement R. Janot insiste sur l'absence de bicéphalisme dans l'exécutif lors des entretiens avec la presse : « Celui qui conduit le Gouvernement conduit la République, et le Président a pour mission de s'assurer du bon fonctionnement de la République. Il n'y a pas de bicéphalisme »⁴⁸². Dans le cas turc, il est ainsi affirmé dans l'exposé des motifs sous l'article 109 du projet de Constitution établi par l'Assemblée consultative et transmis au CSN que « [l]a neutralité du président de la République dans le régime parlementaire constitue un principe indiscutable de notre droit institutionnel »⁴⁸³. De même pour le général Evren, lors de sa tournée de présentation du projet de Constitution soumis au référendum explique que certaines prérogatives ont été attribuées au président du fait que celui-ci n'était pas envisagé dans le cadre des relations entre « la majorité et l'opposition »⁴⁸⁴, puisque le président est conçu comme « rigoureusement neutre vis-à-vis des partis politiques et de leurs coalitions »⁴⁸⁵ que le général considère comme « une nécessité du régime »⁴⁸⁶. C'est donc dans cette logique que la version initiale de l'article 101 de la Constitution de 1982 impose au chef de l'État dans son quatrième alinéa « de rompre les relations avec son parti s'ils existent »⁴⁸⁷.

⁴⁷⁹ Cf. *supra*, introduction.

⁴⁸⁰ Cf. *infra*, cette partie, titre IChI.

⁴⁸¹ DPSHEC, vol. I, op. cit., p. 6.

⁴⁸² DPSHEC, Vol. IV, op. cit., pp. 121-122.

⁴⁸³ « Parlamenter rejimde Cumhurbaşkanının tarafsızlığı esas teşkilat hukukumuzda tartışılmaz bir ilkedir » (*Millî Güvenlik Konseyi*, « Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu », s. sayısı 450, p. 44).

⁴⁸⁴ *Türkiye Cumhuriyeti devlet başkanı Orgeneral Kenan Evren'in...*, op. cit., p. 89.

⁴⁸⁵ *Ibid.*, p. 88.

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ *Resmî Gazete*, 09. 11.1982-17863, p. 26.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Qu'il s'agisse de la volonté affirmée par les rédacteurs des Constitutions objets de l'étude ou bien des dispositions constitutionnelles elles-mêmes qui présentent une clarté et une précision suffisante en la matière, il n'y a pas de doute sérieux quant à la consécration d'un régime parlementaire. Comme dans le cadre de tout contexte d'élaboration d'une nouvelle Constitution, et plus encore lorsque ce contexte est précédé de périodes de crises institutionnelles, l'interrogation sur la nature du régime politique à consacrer est en réalité tout à fait ordinaire, et même nécessaire. S'il est remarquable que les rédacteurs se sont très vite focalisés sur le rôle du président de la République dans la conception du régime politique, il faut aussi leur concéder que c'est de la définition même de ce rôle que découle la nature véritable du régime politique. L'entente explicite sur la neutralité présidentielle, qu'il s'agisse de l'intention affirmée ou des dispositions consacrées, confirme la nature parlementaire des régimes politiques. Plus encore, il y a bien une unité d'orientation politique mise en œuvre dans les Constitutions de 1958 et de 1982, dans laquelle le président de la République n'intervient pas du fait de sa neutralité.

Toutefois cette neutralité présidentielle n'est pas assimilable à la neutralité du chef de l'État telle que classiquement envisagée dans les régimes parlementaires, en ce sens qu'elle suppose aussi la consécration d'une véritable fonction présidentielle intervenant dans l'équilibre des institutions. Cette neutralité a donc été repensée afin de répondre aux problématiques posées à l'endroit des rédacteurs des Constitutions étudiées.

CHAPITRE II

UNE NEUTRALITE REPENSEE : LA CREATION D'UNE FONCTION PRESIDENTIELLE PRESERVATRICE DU REGIME PARLEMENTAIRE

L'intention des rédacteurs des Constitutions française de 1958 et turque de 1982 de consacrer un régime parlementaire impliquant la neutralité présidentielle ayant été mise en évidence, c'est autour de la fonction présidentielle que se concentre une partie de leur attention. En effet, le contexte d'adoption de ces Constitutions, à la suite des échecs du parlementarisme dans chacun de ces États, a pour effet de faire émerger une volonté commune d'y répondre par l'institution d'une véritable fonction présidentielle dont la principale mission est la préservation de l'équilibre des pouvoirs conçus par les textes constitutionnels, supposant pour ce faire son renforcement. Cet équilibre des pouvoirs étant conçu sur le modèle du régime parlementaire, il est nécessaire pour les rédacteurs des Constitutions étudiées de reconsidérer la neutralité présidentielle caractéristique de ce type de régime. C'est ainsi une neutralité spécifique, dans le cadre d'une fonction présidentielle renouvelée, qui est consacrée. Pour autant, cette neutralité ne remet pas en question la nature parlementaire du régime puisque sa raison d'être est précisément la préservation de celle-ci (Section 1). Pourtant, ainsi repensée par les rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982, celle-ci contient déjà certains défauts de nature à la fragiliser, et présente un risque pour la conservation de la nature parlementaire du régime. En effet, en repensant cette neutralité, les rédacteurs l'ont assouplie dans sa dimension fonctionnelle. Cela les a conduits à avoir recours à une notion tout à fait ambivalente telle que l'arbitrage. Cette ambivalence peut donner lieu à une conception différente de la neutralité incompatible avec le régime parlementaire et qui serait susceptible de conduire à la déviance présidentialisiste (Section 2).

SECTION I - UNE FONCTION PRESIDENTIELLE RENOUVELEE POUR UNE NEUTRALITE PRESERVEE

Les précédents constitutionnels turcs et français font état de grandes périodes d'instabilité politique et de remise en cause de l'équilibre des pouvoirs dont la cause est attribuée

principalement aux partis politiques ou plus précisément aux « systèmes de partis »⁴⁸⁸. C'est en réponse à cette situation et à une institution présidentielle jugée insuffisante à y répondre qu'émerge la volonté de créer une fonction présidentielle présentant les aptitudes à préserver l'équilibre des pouvoirs chez les rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982. Cette volonté conduit les rédacteurs de ces Constitutions à l'envisager différemment, en la plaçant au cœur de l'ingénierie constitutionnelle, ou selon la formulation célèbre mais néanmoins galvaudée de M. Debré, comme une « clé de voûte »⁴⁸⁹ des institutions (§1). Mais leur souhait de préserver la nature parlementaire du régime leur impose de repenser la neutralité présidentielle afin d'encadrer le renforcement voulu de la fonction présidentielle pour que cette dernière demeure compatible avec les principes de ce type de régime (§2).

§ I. LA CREATION D'UNE FONCTION PRESIDENTIELLE GARANTIE DU REGIME PARLEMENTAIRE

Les figures présidentielles des précédentes Républiques surtout en France, et dans une certaine mesure en Turquie, sont jugées comme ayant été insuffisantes à répondre aux crises successives, soit qu'il ne s'agisse pas d'un véritable pouvoir, puisque ne s'imposant pas politiquement dans ce rôle d'arbitre face à des parlements concentrant une force politique majeure⁴⁹⁰, soit au contraire, qu'il s'agisse en pratique de véritables leaders, intervenant comme des forces partisans remettant en question l'équilibre des pouvoirs (A). C'est la raison pour laquelle la réflexion des rédacteurs des Constitutions de 1958 et 1982 s'inscrit dès le départ dans le sens d'une conception clé de la fonction présidentielle dans la préservation de l'équilibre des pouvoirs consacré par ces textes. C'est donc la création d'une véritable fonction présidentielle qui constitue la garantie même du régime parlementaire ainsi conçu (B).

⁴⁸⁸ V. G. Sartori, *Partis et système de partis. Un cadre d'analyse*, Traduction de P.-L. van Berg, éditions de l'Université de Bruxelles, 2011.

⁴⁸⁹ Discours de M. Debré devant le Conseil d'État du 27 août 1958 (*DPSHEC, Vol. III, op. cit.*, p. 264).

⁴⁹⁰ J. Gicquel résume ainsi la situation dans les républiques précédant la Ve République : « En définitive, la tradition républicaine, au-delà des pères spirituels de la Constitution de 1875, n'a retenu de la systématisation de Benjamin Constant que la neutralité, c'est-à-dire l'effacement politique du chef de l'État au détriment de la « force » qu'elle incluait et des « nobles, belles sublimes prérogatives » qu'elle conservait. Il s'est produit en quelque sorte, une réception par le Droit constitutionnel de la notion de neutralité du Droit international. L'épithète s'entendant désormais selon la définition de Littré : « Qui ne prend point parti entre des Contendants ». Le concept d'arbitrage a hérité de ce sens dérivé et diminué sous les Républiques parlementaires » (J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la Vème : bilan d'un septennat*, Thèse de doctorat, LGDJ, 1977, p. 57).

A. Les vestiges d'une fonction présidentielle déviante sous les précédentes Républiques

Initialement conçu pour être à tout moment transformable en institution royale⁴⁹¹, le président de la III^e République française se voit doter de larges prérogatives toujours placées sous la règle du contreseing ministériel⁴⁹². Mais l'expérience issue de la présidence de Mac Mahon ayant débouché sur la « Constitution Grévy »⁴⁹³ lui ôte toute influence, transformant *de facto* le parlementarisme dualiste mis en place par les constituants⁴⁹⁴.

L'expérience des différentes présidences de la République sous la III^e peut donc faire l'objet d'une systématisation, sans doute un peu caricaturale car ne tenant pas compte des différentes nuances apportées par des personnalités politiques plus ou moins affirmées, de deux types de « gouvernance »⁴⁹⁵ présidentielle : la présidence politiquement effacée ou bien la présidence en proie à des tentatives de réminiscence d'un chef de l'État politiquement puissant à la tête de la gouvernance politique. Cependant, la présidence ne prend jamais vraiment les aspects d'une présidence arbitrale⁴⁹⁶ sauf dans le cas spécifique où, aucune majorité ou coalition ne se

⁴⁹¹ « Royalistes de naissance ou de conviction, et décidés d'ailleurs à le rester, ne se résignant à la République que comme au seul régime que laissait possibles leurs divisions et les hésitations de leurs princes, les constituants de 1875 devaient naturellement introduire dans les institutions tout ce qui rappelait la monarchie ou pouvait préparer le retour. – Ils redressèrent le trône constitutionnel et en attendant d'y faire asseoir le prince de leur choix, le firent garder par une sorte de lieutenant général : le Président de la République » (J. Barthélémy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, Giard et Brière, 1906, pp. 634-635).

⁴⁹² L'article 3 de la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics dispose « le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux chambres. Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux chambres ; il en surveille et en assure l'exécution. - Il a le droit de faire grâce ; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi. - Il dispose de la force armée. - Il nomme à tous les emplois civils et militaires. - Il préside aux solennités nationales ; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui. - Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre » (*JORF*, 28 février 1875, pp. 1521-1522).

⁴⁹³ Cette formulation utilisée pour la première fois par M. Prélôt désigne le régime politique issu de la pratique politique de la III^e République dès lors que J. Grévy émet le message suivant aux Chambres le 6 février 1879 : « Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels » (M. Prélôt, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 1990, pp. 493-495).

⁴⁹⁴ « Le président de la République et le Parlement doivent s'entendre sur la direction générale des affaires ; si un conflit s'élève entre eux il appartient au corps électoral de le trancher. Le ministère administre sous la direction du Président de la République, la Chambre le contrôle. Le président joue dans le gouvernement le même rôle que les chambres. Il est représentant » (J. Barthélémy, *Le rôle du pouvoir exécutif*, op. cit., p. 646).

⁴⁹⁵ Au sens large ici.

⁴⁹⁶ Cf. *contra* « Le président de la République est d'abord, et surtout, le régulateur du jeu constitutionnel. Face aux turbulences de la vie politique, à l'instabilité gouvernementale, élu pour sept ans, il est celui qui demeure. Il est l'arbitre impartial de la vie parlementaire, un arbitre que son mode d'élection par les parlementaires et la neutralisation du droit de dissolution ne permettent pas d'être véritablement au-dessus des partis » (J.-F. Bujadoux, « Présidence arbitrale ou « présidence gouvernante », aux sources d'une vieille querelle républicaine », *Petites affiches*, 30 novembre 2016, n°239, p. 8).

dégageant clairement, le président dispose d'une certaine marge d'appréciation concernant le choix du président du Conseil⁴⁹⁷.

Dans ces cas spécifiques, sans doute mis en exergue du fait du multipartisme existant sous la III^e, il échoit un rôle considérable au président de la République qui doit alors effectuer un choix politique en tranchant en faveur de telle ou telle orientation partisane. Mais dans la plupart des circonstances, alors que l'instabilité gouvernementale devrait permettre à cet élément stable de l'exécutif de prendre tout son essor et toute sa dimension arbitrale face à la mouvance politique et la multiplicité des partis, le président de la République reste politiquement inerte⁴⁹⁸. L'exercice plus effacé de la présidence lors de la III^e s'est donc imposé face à la suprématie du Parlement⁴⁹⁹, aboutissant à une remise en cause de l'équilibre conçu initialement par les constituants et prenant la forme d'une instabilité ministérielle. Les vaines tentatives de certaines personnalités à mettre en œuvre une conception plus affirmée de la présidence de la République donnent ainsi lieu à leur démission sous contrainte⁵⁰⁰. De fait, cette affirmation de la présidence prend davantage la forme d'une présidence partisane⁵⁰¹ qu'une présidence neutre.

Ainsi, la présidence de la République sous la III^e ne permet pas de préserver un équilibre des pouvoirs essentiellement mis en cause par le système de partis et l'instabilité ministérielle provenant sans doute d'une légitimité présidentielle moindre comparée à celle de la représentation nationale du Palais Bourbon.

Les rédacteurs de la IV^e République française, font le choix d'une présidence volontairement amoindrie dans son influence sur le fonctionnement institutionnel⁵⁰². Toutefois,

⁴⁹⁷ Cela reste bien une prérogative de président arbitre et non de président gouvernant, puisque c'est l'Assemblée, en accordant ou non sa confiance au gouvernement, qui conserve le dernier mot en la matière sans remettre en question le parlementarisme moniste né de la pratique. Selon G. Burdeau, la prérogative de présider le Conseil des ministres permet également au président de maintenir une certaine forme d'influence : « Sans doute il n'a pas de voix délibérative, mais son expérience et le prestige que lui valent ses fonctions antérieures sont de nature à donner du poids à ses avis » (G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 19^e éd., 1980, pp. 342-344, cité par B. Kalaydjian (dir.), *Les institutions de la Troisième République*, coll. « Documents d'études (droit constitutionnel et institutions politiques) », La documentation française, n° 1.09, 1992, p. 23).

⁴⁹⁸ G. Jèze résume ainsi la situation présidentielle : « Le président indépendant que les constituants de 1875 ont voulu créer, n'a été, dans la pratique, qu'un agent passif, sans force, sans prestige, sans volonté » (G. Jèze, « La présidence de la République », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1913, p. 115).

⁴⁹⁹ En effet, les prérogatives qui lui permettraient de préserver l'équilibre des pouvoirs tels que le droit de dissolution, le renvoi en seconde lecture, etc. sont devenues impraticables du fait de la « Constitution Grévy ». Ainsi, seule une personnalité présidentielle influente, tel qu'a pu l'être Grévy, peut non pas jouer un rôle dans le fonctionnement des institutions, mais du moins avoir une certaine influence politique (P. Bastid, *Cours de droit constitutionnel : la notion de chef d'État*, Les cours de droit, Paris, 1960, p. 358).

⁵⁰⁰ C'est le cas, par exemple de J. Grévy en 1887, Casimir-Périer en 1895 et Alexandre Millerand en 1924 (I. Crucifix, A. Vibert-Vichet (dir.), *Les institutions de la Troisième République*, op. cit., p. 16).

⁵⁰¹ Comme le relève L. Duguit pour le cas d'A. Millerand : « Le 14 octobre 1923, M. le Président Millerand a prononcé à Évreux un discours dans lequel, rompant avec les traditions de réserve que s'étaient imposées ses prédécesseurs, il s'est posé en chef de parti politique : il a notamment réclamé la révision de la Constitution en vue de renforcer les pouvoirs du Président de la République » (L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV : *l'organisation politique de la France*, E. de Boccard, 2^e éd., 1924, p. 551).

⁵⁰² Les prérogatives présidentielles sous la IV^e République comprennent ainsi un pouvoir de nomination limité.

les fortes personnalités politiques installées à la présidence de la République telles que V. Auriol et R. Coty⁵⁰³, ainsi que la conservation du pouvoir de nomination du président du Conseil, malgré la complexification du processus, permettent au président de la République de préserver une certaine influence en pratique. Les différentes affirmations de V. Auriol illustrent expressément la volonté d'exercer une présidence arbitrale⁵⁰⁴ afin d'endiguer la déviance vers le régime d'assemblée de la IV^e République, et de revenir à la conception de base d'un régime parlementaire⁵⁰⁵. Toutefois, le régime politique étant très imprégné par le système des partis, le président ne peut pas, une fois encore, se dégager totalement de leur influence afin d'exercer son rôle de manière absolument neutre⁵⁰⁶.

C'est en substance le système de partis qui, sous ces Républiques françaises, fragilise la position présidentielle engageant les rédacteurs de la Constitution de 1958 à suivre le général de Gaulle dans sa volonté de renforcer le président et ce malgré l'institution d'une présidence forte pour la III^e République et la présence de personnalités politiques de choix sous la IV^e. Il apparaît ainsi en France que le renforcement de la présidence de la République constitue une nécessité pour préserver l'équilibre des institutions, mais que celui-ci doit s'accompagner d'une mise à distance de l'influence des partis sur l'institution tout en gardant elle-même suffisamment d'influence afin d'assumer sa fonction.

⁵⁰³ Contrairement à la III^e République dans laquelle les parlementaires (ou partis) ont parfois volontairement fait le choix de ne pas élire des personnalités influentes à la présidence de la République afin de conserver la force politique au sein du Parlement, comme le démontre par exemple le retrait de G. Clémenceau face à P. Deschanel : « Les dirigeants politiques de premier plan ont du mal à se faire élire parce que les parlementaires préfèrent avoir à l'Élysée un arbitre plutôt qu'une forte personnalité » (J.-L. Rizzo, *Les élections présidentielles en France depuis 1848*, Éditions Glyphe, 2017, p. 33). V. aussi J. Broch, « Les élections présidentielles sous les III^e et IV^e Républiques », in S. de Cacqueray, S. Lamouroux, *Mutations et évolutions des élections présidentielles, le regard de l'histoire*, Journée d'étude décentralisée de l'AFDC du 16 mars 2012, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2012, pp. 20-23.

⁵⁰⁴ Par exemple, sur la question qui lui est posée à propos des « adresses au pays », Auriol a la considération suivante : « Cela dépend. Je n'ai pas le droit d'exposer la politique intérieure et extérieure du pays à moins d'être d'accord avec le président du Conseil et les ministres intéressés. Je dois rappeler à chaque instant les principes sur lesquels notre République est fondée : sur notre fidélité aux valeurs humaines, sur le respect de l'héritage de la Résistance, défendre la France contre les attaques de l'étranger... » (V. Auriol, *Journal du septennat*, t. 1 1947, 1970, Armand Colin, p. 60). Toujours selon Auriol à propos du « rôle présidentiel en Conseil des ministres » : « Le devoir du président n'est pas seulement de diriger les débats en donnant la parole aux uns et aux autres et en laissant juge le Premier ministre. Il n'est pas besoin alors dans ce cas d'un Conseil des ministres ; un conseil de cabinet suffirait. [...] Il peut y avoir des désaccords fondamentaux sur les grandes questions d'intérêt national, soit entre les ministres, soit avec la ligne générale du pays. Il faut alors concilier les désaccords, apaiser les tempéraments, arbitrer entre les diverses opinions dans le sens de la volonté populaire et de l'intérêt collectif du pays. Mais *mes conseils s'arrêtent au seuil de la décision. Je n'ai pas le droit de décider* [nous soulignons], j'ai le devoir d'avertissement et de conseil » (*ibid.*, p. 59).

⁵⁰⁵ C'est ainsi que dans l'introduction générale au *Journal du septennat* de V. Auriol, P. Nora revient sur la pratique présidentielle de celui-ci : « La tactique est claire ; elle consiste à faire contrepoids au régime d'assemblée pour le ramener davantage vers un régime parlementaire, d'une part en associant le président de la République à l'action exécutive du gouvernement, d'autre part en préservant le gouvernement de la pression des partis. Être dedans, tout en restant dehors, entrer le plus profondément dans le système, mais pour le préserver. L'arbitrage est à cette double condition : « Pousser la conciliation, se donne-t-il pour consigne à lui-même dès les premiers jours, pousser le conseil, l'avertissement, jusqu'à la limite de la décision », (...) » (*ibid.*, p. LXII).

⁵⁰⁶ « [B]ref, avec le Parti socialiste, le pouvoir arbitral de Vincent Auriol trouve à la fois son accomplissement ultime et la limite absolue de son efficacité. Ici, l'homme de parti pèse inévitablement, malgré lui, sur l'homme de gouvernement » (*ibid.*, p. LXIII).

La I^{re} République turque est un exemple permettant de donner un autre éclairage à la nécessité d'un pouvoir présidentiel s'affirmant comme une « force neutre ». Le régime politique issu de la Constitution de 1924 repose sur une souveraineté nationale sans équivoque représentée par le seul organe parlementaire⁵⁰⁷, bien que la nature exacte de celle-ci prête à quelques débats doctrinaux⁵⁰⁸. Le président détient tout de même des prérogatives conséquentes⁵⁰⁹ mais reste soumis au principe de contreséing de ses actes⁵¹⁰. Bien que le principe de neutralité du président de la République ne soit pas explicitement imposé par la Constitution tel qu'il l'a été dans les Constitutions de 1961 et 1982, celui du contreséing tend tout de même vers une conception « parlementariste » de la présidence dans le texte constitutionnel. Mais il semble que la pratique du régime politique de la Constitution de 1924 aboutit à la désignation systématique des chefs de la majorité à la présidence de la République, fait qui est imputable principalement au mode de désignation de celui-ci⁵¹¹. Le régime de parti unique ayant prévalu jusqu'en 1946, il est difficile d'apprécier pour cette période l'influence présidentielle réelle sur l'équilibre des pouvoirs. Toutefois, il est possible d'affirmer avec B. Demirtaş que les présidents M. K. Atatürk et İ. İnönü ont eu une influence considérable sur la politique intérieure et extérieure du pays durant leurs mandats créant ainsi un climat une dualité au sein de l'exécutif et de crises dans les relations entre président et Premier ministre⁵¹². C'est donc notamment le *leadership* au sein du parti⁵¹³ et le contexte historique qui permet l'extension du rôle politique du président qui s'étend au-delà de sa neutralité et de ses prérogatives constitutionnelles⁵¹⁴. L'avènement du premier parti d'opposition (DP) et sa victoire en 1950 permettent de mieux apprécier le rôle de la présidence dans ce système

⁵⁰⁷ Selon l'article 4 de la Constitution de 1924 « Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır » [« La nation turque est uniquement représentée par la Grande Assemblée nationale de Turquie, et seule cette Assemblée peut mettre en œuvre ce droit de souveraineté »] (*Resmî Gazete* 15.01.1945-5905, p. 8178).

⁵⁰⁸ La doctrine constitutionnelle turque est effectivement partagée concernant la qualification du régime politique issu de la Constitution de 1924. Alors qu'il s'agit pour O. Aldıkaçtı d'un régime d'assemblée (*Anayasa hukukumuzun gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 4. Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, p. 90) pour d'autres auteurs tels que A. F. Başgil, E. Özbudun, il s'agirait en réalité d'un régime mixte combinant des éléments du régime parlementaire et du régime d'assemblée (*Türk anayasa hukuku*, Yetkin yayınları, 15^e éd., 2014, pp. 31-32). Cette opinion semble être la plus partagée notamment par B. Tanör (*Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri (1789-1980)*, Yapı Kredi yayınları, 25^e éd., 2015, p. 305).

⁵⁰⁹ Parmi les prérogatives dévolues au président de la République par la Constitution de 1924 se trouvent notamment la nomination du gouvernement (article 7) la possibilité de présider le Conseil des ministres quand il l'estime nécessaire (article 32), la possibilité de présider l'Assemblée lors de certaines occasions telles que les ouvertures des sessions parlementaires. L'Assemblée ne peut ni débattre, ni voter durant cette présidence (article 32). Il promulgue les lois mais peut aussi durant la durée de dix jours imposée par la Constitution procéder à un renvoi des lois votées par l'Assemblée en seconde lecture, sauf pour les lois budgétaires et les lois constitutionnelles (article 35). Il prononce une allocution, ou fait lire un message au Premier ministre tous les ans au mois de novembre à propos des travaux du gouvernement sur l'année écoulée et sur les mesures estimées comme adéquates pour l'année à venir (article 37) (*Resmî Gazete* 15.01.1945-5905, pp. 8178-8179).

⁵¹⁰ Article 39 (*Resmî Gazete* 24.04.1924-71, p. 576 et s. ; pour la version en turc moderne V. *Resmî Gazete* 15.01.1945-5905 p. 8179).

⁵¹¹ Cf. *infra*, cette partie, titre II, chapitre I.

⁵¹² B. Demirtaş, *Türk siyasi hayatında cumhurbaşkanı-hükümet ilişkileri*, Thèse de doctorat, Université d'Ankara, 2011, p. 294.

⁵¹³ M. K. Atatürk et İ. İnönü étaient les leaders du parti unique.

⁵¹⁴ B. Tanör, *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri...*, op. cit., p. 303.

et son influence sur l'équilibre des pouvoirs, avec l'élection de C. Bayar à la présidence qui est aussi le chef du parti majoritaire à l'instar de ses prédécesseurs. L'observation du régime sur la période allant de 1950 à 1960 permet de constater une certaine accalmie des relations entre le président et le gouvernement⁵¹⁵. Néanmoins, la neutralité présidentielle n'est pas acquise et bien que C. Bâyar ne soit pas doté de la même légitimité historique et politique que M. K. Atatürk et İ. İnönü⁵¹⁶, il conserve ses liens avec son parti⁵¹⁷ et participe à l'élaboration de la politique conjoncturelle⁵¹⁸. Il apparaît dans le cas de cette République que la présidence de la République, du fait de son statut partisan, ne permet pas de préserver l'équilibre des pouvoirs tel que conçu en régime parlementaire. En effet, la souveraineté parlementaire organisée par la Constitution de 1924 donne lieu à l'hégémonie d'un parti sur les institutions, hégémonie qui se révèle également au sein de l'institution présidentielle qui n'est donc pas suffisamment détachée dans son statut⁵¹⁹ et dans sa fonction des autres pouvoirs⁵²⁰, et par voie de conséquence, du parti majoritaire qui les compose. Mais il est notable, une fois de plus, que l'influence du système de partis dans un régime politique joue un rôle essentiel dans la nature du statut présidentiel. C'est pourquoi la présidence doit être pensée au regard de ce système et doit cultiver son indépendance vis-à-vis des partis politiques afin de maintenir un équilibre des pouvoirs. C'est l'enseignement essentiel de cette I^{re} République de Turquie⁵²¹.

La II^e République turque semble tirer les enseignements des défauts de la précédente puisque la Constitution de 1961, issue du coup d'État du 27 mai 1960, consacre un régime parlementaire bicaméral avec un équilibre des pouvoirs qui ne repose plus sur l'hégémonie parlementaire. Celle-ci modernise le constitutionnalisme turc par le biais notamment de la consécration du contrôle de constitutionnalité des lois, des droits et libertés consacrés plus largement. La Constitution de 1961 entend également consacrer une fonction exécutive⁵²² dévolue au président de la République et au Conseil des ministres par le biais de l'article 6 de la Constitution de 1961⁵²³, alors que selon l'article 7 de la précédente Constitution de 1924⁵²⁴ il

⁵¹⁵ Ce fait est certainement imputable en grande partie à la personnalité des protagonistes que sont C. Bayar et A. Menderes, Premier ministre, plus qu'à un retour à la lettre de la Constitution par l'achèvement du régime de parti unique. V. en ce sens la thèse de B. Demirtaş, *Türk siyasi hayatında...*, op. cit., pp. 295-296.

⁵¹⁶ Notamment du fait de leur rôle dans la guerre d'indépendance et dans la fondation de la République.

⁵¹⁷ R. Akın, *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı 1923-2007*, Türkiye iş bankası kültür yayınları, 2009, pp. 71-72.

⁵¹⁸ A. Nalbant, « Karşılaştırmalı olarak gözetme iktidar çerçevesinde, cumhurbaşkanının 1982 türk anayasal sistemi içindeki konumu », *Tarık Zafer Tunaya'ya armağan*, İstanbul Barosu yayını, 1992, p. 164.

⁵¹⁹ Cf. *infra*, ce chapitre, section 2, §1, A, 1.

⁵²⁰ A. Kerse, *Türkiye'de 1961 Anayasasına göre cumhurbaşkanı*, Thèse de doctorat, Faculté de Droit d'Istanbul, 1973, p. 219.

⁵²¹ Ş. Özsoy, « Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana Türkiye'de cumhurbaşkanlığı seçimleri meselesi », in A. M. Öden, L. Gönenç et al. (dir.), *Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan*, Cilt-I, Ankara Üniversitesi yayınları, 2013, p. 385.

⁵²²⁵²² La Constitution de 1961 n'utilise tout de même pas le terme de « pouvoir » mais privilégie le terme de « fonction » pour qualifier l'exécutif et entend ainsi le distinguer du *pouvoir* législatif et considérer celui-là comme un « pouvoir dérivé » (B. N. Esen, *La Turquie*, coll. « Comment ils sont gouvernés », LGDJ, 1969, p. 98).

⁵²³ *Resmî Gazete* 20.07.1961-10859, p. 4641.

⁵²⁴ *Resmî Gazete* 15.01.1945-5905, p. 8178.

s'agissait d'un pouvoir émanant de l'Assemblée qui s'exerçait par l'intermédiaire du Président et du Conseil des ministres. C'est aussi à partir de la Constitution de 1961 que la neutralité présidentielle est explicitement consacrée⁵²⁵ en réaction à la précédente République. Mais celle-ci présente une certaine particularité puisqu'elle illustre l'emprise sur l'institution présidentielle de l'armée remettant en cause son caractère « neutre » au regard de son occupation par une institution non représentative d'un point de vue démocratique. L'armée tente toutefois d'avoir le rôle et l'image de garant de la République, de l'équilibre des pouvoirs et des principes essentiels de la République⁵²⁶. S'il fallait faire abstraction de cela, cette République apparaît comme la seule durant laquelle la présidence de la République n'affiche aucune étiquette partisane véritable⁵²⁷. Toutefois, l'institution présidentielle n'a pas su répondre aux enjeux politiques de l'époque notamment par son inefficacité face à l'instabilité politique⁵²⁸ et aux crises politiques. Selon A. Nalbant, la période entre 1971 et 1980 s'avère ainsi essentielle dans la rédaction de la Constitution de 1982⁵²⁹. C'est clairement durant cette période que les acteurs de la vie institutionnelle turque constatent la nécessité de renforcer la présidence de la République tout en la préservant des contingences partisans. Il faut donc un président détaché des partis politiques mais qui a une force politique suffisante pour résoudre les crises politiques essentiellement imputées à ces mêmes partis. Les années 1971-1980, suite à l'intervention militaire du 12 mars 1971 destituant notamment le gouvernement S. Demirel⁵³⁰ remplacé par un gouvernement « au-deçà des partis »⁵³¹, sont marquées par des révisions constitutionnelles tendant vers un renforcement de l'exécutif qui apparaît alors comme une réponse face à l'« ingouvernabilité politique »⁵³². Ces révisions visent entre autres le renforcement de l'exécutif par la mise en place des décrets-lois⁵³³, l'attribution de compétences fiscales au Conseil des ministres⁵³⁴. Malgré cela, la Constitution de 1961 continue de faire l'objet de nombreuses critiques notamment quant à la faiblesse de l'exécutif, et à son inefficacité face aux crises politiques⁵³⁵. C'est ce qui conduit au coup d'État militaire du 12 septembre 1980, ainsi qu'à la naissance de la Constitution de 1982.

⁵²⁵ Article 95 alinéa 3 (*Resmî Gazete*, 20.07.1961-10859, p. 4648).

⁵²⁶ H. Bozarslan, *Histoire de la Turquie. De l'empire à nos jours*, Tallandier, 2013 pp. 364-365.

⁵²⁷ E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, op. cit., p. 45.

⁵²⁸ Outre l'éclatement politique de l'Assemblée par le choix de la représentation proportionnelle (J. Marcou, « Chronique étrangère : l'expérience constitutionnelle turque », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 1996, n°2, p. 448-449), le point d'orgue est la crise de l'élection présidentielle de 1980 durant laquelle l'Assemblée ne parvient pas à élire un président de la République durant près de six mois, ce processus aboutissant finalement au coup d'État du 12 septembre de la même année (Ş. Özsoy, « Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana Türkiye'de cumhurbaşkanlığı seçimleri meselesi », op. cit., p. 401).

⁵²⁹ A. Nalbant, « Karşılaştırmalı olarak gözetme iktidar çerçevesinde... », op. cit., p. 161.

⁵³⁰ J. Marcou, « Chronique étrangère : l'expérience constitutionnelle turque », op. cit., p. 449.

⁵³¹ K. Gözler, *Türk anayasa hukuku*, 2^e éd., Ekin, 2018.

⁵³² H. Bozarslan, *Histoire de la Turquie. De l'empire à nos jours*, Tallandier, 2013, p. 364.

⁵³³ Article 64 alinéa 2 de la Constitution de 1961 issu de la loi constitutionnelle n°1488 du 20 septembre 1971 (*Resmî Gazete*, 22.09.1971-13964, p. 2).

⁵³⁴ Article 61 alinéa 3 de la Constitution de 1961 issu de la loi constitutionnelle n°1488 du 20 septembre 1971 (*ibid.*).

⁵³⁵ T. Tan, « 1982 Anayasası yönünden yürütme görevi ve yetkisinin niteliği (güçlü devlet ya da güçlü yürütme) », *Anayasa Yargısı*, C. I, 1984, p. 33.

C'est donc essentiellement à l'instabilité gouvernementale, et à la faible puissance politique de l'exécutif qui en est la conséquence première, qu'est imputée la faillite des Républiques précédentes. Peu importe la manière dont a été conçue la présidence de la République, celle-ci a toujours été soumise à l'influence des partis politiques. Le constat est donc assez similaire pour les rédacteurs des Constitutions de 1958 et 1982 : puisque les institutions représentatives sont logiquement contrôlées par les partis politiques, et que ces derniers ont une influence sans pareille sur le fonctionnement des institutions, conduisant inexorablement à une forme d'instabilité et d'affaiblissement de l'exécutif à l'origine du déséquilibre du régime politique, il est nécessaire d'ajouter un pouvoir dont la fonction est de préserver cet équilibre fragile mis en place dans le cadre du régime parlementaire et de le doter de moyens importants afin de favoriser l'efficacité de ce rôle⁵³⁶. Ce constat a pour intérêt de tenir compte, non pas seulement de l'équilibre des institutions entre elles, mais d'incorporer les partis politiques qui les composent dans l'équation de base. C'est ainsi que la neutralité doit en quelque sorte temporiser le fonctionnement du jeu politique essentiellement entre les mains des partis politiques qui occupent les pouvoirs législatif et exécutif. La fonction présidentielle est donc politique par essence puisque le constituant lui accorde un rôle clé dans le fonctionnement des institutions. Il apparaît donc nécessaire de ne pas concevoir le président neutre en dehors du pouvoir politique mais de l'y intégrer tout en accentuant la distance entre ce pouvoir et le pouvoir partisan.

B. La création d'une fonction présidentielle « clé de voûte » de l'équilibre des pouvoirs dans les Constitutions de 1958 et de 1982

Replacer le président au cœur du fonctionnement du régime politique. Tel semble être l'un des objectifs que se sont assignés les rédacteurs des Constitutions française de 1958 et turque de 1982. Cette volonté est particulièrement lisible dans l'affirmation suivante de M. Debré devant le Conseil d'État :

« Si vous me permettez une image empruntée à l'architecture, je dirai qu'à ce régime parlementaire neuf, et à cette Communauté qui commence à s'ébaucher, il faut une clef de voûte. Cette clef de voûte, c'est le Président de la République »⁵³⁷.

⁵³⁶ P. Rolland, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », *Revue française d'histoire des idées politiques*, 2008/1, n°27, pp. 50-51. R. Janot dans son entretien avec la presse du 8 septembre 1958 : « Ce qu'on a voulu faire dans ce système, c'est un régime parlementaire, mais il a bien fallu tenir compte du fait que nos régimes parlementaires précédents avaient dévié et que de mauvaises habitudes existaient, qui ne disparaîtront pas immédiatement. Il a fallu, par conséquent, prendre des dispositions pour que ces mauvaises habitudes ne reparassent pas. Parmi ces précautions, il y en a de multiples, (...) et surtout en ce qui concerne le rôle du Président de la République, dont la mission essentielle est d'assurer le bon fonctionnement du régime parlementaire, de ce Président qui est arbitre, un arbitre au sens fort, un arbitre qui prend les décisions dans certains cas particuliers définis par la loi » (*DPSHEC*, vol. IV, op. cit., p. 50).

⁵³⁷ *DPSHEC*, vol. III, op. cit., p. 264.

Le général Evren présente ainsi la fonction présidentielle lors de son discours de présentation de du projet de Constitution à Izmir comme un réceptacle des prérogatives ne pouvant être attribuées aux autres organes caractérisant ainsi la centralité de la fonction présidentielle dans ce qui deviendra la Constitution de 1982 :

« Le président de la République n'est pas seulement le chef de l'exécutif. Il est dans le même temps le chef de l'État. Avec cette considération, il y a certaines compétences devant être présentes dans la Constitution mais ne pouvant être attribuées de manière convenable et efficace à l'un des trois grands organes et qui ne peuvent ainsi être remises qu'au président de la République »⁵³⁸.

La place dévolue au président de la République dans l'équilibre des pouvoirs par le biais d'une conception renouvelée de la fonction présidentielle apparaît donc comme fondamentale dans les réflexions menées lors de l'élaboration des Constitutions de 1958 et de 1982. Les rédacteurs des deux Constitutions sont explicites sur leur volonté de renforcer l'institution présidentielle et de lui attribuer un rôle prépondérant dans le maintien de l'équilibre des pouvoirs⁵³⁹. Dans les procédures constitutives, l'accent est mis sur la nécessité que le président soit davantage qu'un pouvoir symbolique ou qu'une magistrature d'influence⁵⁴⁰. L'interrogation se situe alors sur la manière de transformer cette institution présidentielle pour qu'elle incarne effectivement la garantie de l'équilibre des pouvoirs pourtant maintes fois remis en cause par les institutions représentatives.

Les Constitutions française et turque, dans cette perspective commune d'attribuer au président de la République une fonction déterminante dans l'équilibre des pouvoirs, consacrent

⁵³⁸ « Cumhurbaşkanı sadece yürütmenin başı değildir. Aynı zamanda Devletin de başıdır. Bu itibarla da, Anayasada mevcut olması gereken, fakat üç büyük organdan herhangi birine verilmesi uygun ve isabetli görülmeyen bazı yetkiler vardır ki, ancak Cumhurbaşkanına tevdi edilebilmektedir » (*Türkiye Cumhuriyeti devlet başkanı Orgeneral Kenan Evren'in yeni anayasayı devlet adına resmen tanıtma program gereğince yaptıkları konuşmalar* (24 Ekim – 5 Kasım 1982), TBMM Basımevi, 1982, p. 88).

⁵³⁹ « Le général de Gaulle rappelle toute l'importance qu'il attache au principe de la séparation des pouvoirs et par conséquent à l'existence d'une autorité qui ait pour mandat de veiller à cette séparation et qui dispose des moyens de remplir ce mandat » (Compte rendu de la réunion constitutionnelle du 23 juin 1958, *Vol. I, op. cit.*, p. 277).

⁵⁴⁰ Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de Constitution du 29 juillet 1958 approuvé par M. Debré et soumis au Comité consultatif constitutionnel, le gouvernement fait état de plusieurs innovations (« elle [l'organisation définie par l'avant-projet, *ndlr*] innove profondément en cherchant à assurer : - l'autorité du chef de l'État ; [...] » (*DPSHEC Vol. I, op. cit.*, pp. 517-518). L'un des membres de l'Assemblée consultative I. Arar estime que la volonté de faire du président une « réelle autorité » est généralisée : « Cumhurbaşkanlarının sadece protokol görevlerine [*sic*] yerine getiren bir makam ve kararnameleri imzalayan bir tasdik mercii olmaktan kurtarılması, tartışmasız herkes tarafından kabul edilmektedir » (« Que les présidents soient délivrés de n'être que des institutions chargées de remplir des devoirs protocolaires et d'être une autorité de ratification signant des décrets, est accepté par tous, sans débat ») (*DMTD*, 122. Birleşim, c. 7, y.y. 1, 6 Ağustos 1982, p. 167). Point que concède également M. Pamak, autre membre de l'Assemblée consultative dans le cas où le président serait élu par la GANT : « Tabii ki, 1961 Anayasasında olduğu gibi, sembolik bir makam olarak da bırakılmamalı, bu konuda hükümetleri de zor durumda bırakmayacak bir denge kurulmalıdır » (« Bien entendu, il [le président] ne doit pas rester une institution symbolique, il faut à ce sujet prévoir un équilibre pour ne pas mettre en difficulté les gouvernements ») (*DMTD*, 124. Birleşim, c. 7, y.y. 1, 10 Ağustos 1982, p. 292).

chacune une disposition de la Constitution à la définition de la fonction présidentielle ainsi envisagée⁵⁴¹ :

Article 5 de la Constitution de 1958 - « Le président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités⁵⁴² »⁵⁴³.

Article 104 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1982 - « Le président de la République est le chef de l'État. À ce titre, il incarne l'unité de la République de Turquie et de la Nation turque ; il veille à l'application de la Constitution et au fonctionnement ordonné et harmonieux des organes de l'État »⁵⁴⁴.

Ces articles qui visent à définir la fonction présidentielle, ou du moins à expliquer son rôle au sein des institutions, sont conçus de manière analogue dans les deux constitutions. Ainsi, après avoir tenté de définir la fonction présidentielle, les dispositions suivantes font état des attributions présidentielles qui en découlent. L'étude des deux dispositions laisse apparaître une similarité évidente de la fonction présidentielle envisagée par les deux États. En effet, les verbes employés, notamment « veiller » font appel à la fonction de « gardien » et d'« arbitre ». Bien que le terme relatif à la notion d'arbitrage n'apparaisse pas expressément dans la disposition constitutionnelle turque ci-dessus évoquée, celle-ci transparait d'abord par son obligation d'impartialité découlant de l'article 101⁵⁴⁵, ce qui rejoint le sens « sportif » de l'arbitrage⁵⁴⁶. Ensuite, parce que la mission présidentielle de veiller « au fonctionnement ordonné et harmonieux des organes de l'État » implique nécessairement la fonction d'arbitrage qui est définie comme « un règlement d'un différend par l'intervention d'un arbitre (...) »⁵⁴⁷. En effet, alors que l'arbitre est présenté comme « celui qui est agréé par les parties ou désigné par une autorité judiciaire ou consulaire pour juger

⁵⁴¹ En effet, selon G. Conac et J. Le Gall : « L'article 5, est paradoxalement, un des articles les plus importants de la Constitution, alors qu'il n'était nullement indispensable. Il a en effet un caractère doctrinal. Énumérant les principales missions du chef de l'État, il esquisse une définition de la fonction présidentielle » (« Titre II : le Président de la République – article 5 », in G. Conac, F. Luchaire, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Economica, 2009, p. 229). C'est également la vision du président de la Commission constitutionnelle de l'Assemblée consultative O. Aldıkaçtı justifie la présence d'un tel article, notamment en ce qu'il récapitule les attributions présidentielles énumérées par ailleurs pour des motifs tenant essentiellement à la clarté de la Constitution (*Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, 152. birleşim, c. 10, y.y. 1, 17 Eylül 1982, p. 442).

⁵⁴² « Du respect des accords de Communauté et des traités » dans la version originelle avant la révision effectuée par l'article 9 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 (*JORF*, 5 août 1995, p. 11744).

⁵⁴³ *JORF*, 5 octobre 1958, p. 9152.

⁵⁴⁴ « Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir » (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, 1. Mükerrer, p. 27).

⁵⁴⁵ Cf. *infra*, ce §, B.

⁵⁴⁶ « L'arbitrage au sens sportif est souvent évoqué : l'arbitre est supposé être neutre » (M. De Villiers et A. Le Divellec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, 11^e éd., 2017, p. 13, V° « arbitrage »).

⁵⁴⁷ *Trésor de la langue française*, [En ligne : <http://atilf.atilf.fr/tlf.htm>], v° « arbitrage ».

et terminer un différend ou un litige »⁵⁴⁸, le gardien est considéré comme une « personne qui assure la garde, qui est en charge de protéger ou de surveiller quelqu'un ou quelque chose »⁵⁴⁹. La mission des présidents français et turc à la lecture des articles susmentionnés consiste à protéger la Constitution et à régler les différends pouvant survenir entre les « pouvoirs » ou les « organes ». La fonction présidentielle serait donc conçue, à la seule lecture de ces articles, comme une fonction de protection contre les éventuels blocages institutionnels causés par un différend entre les pouvoirs constitués, soit un « pouvoir préservateur »⁵⁵⁰. Sa mission centrale étant l'arbitrage, la fonction présidentielle est limitée quant à l'initiative de son intervention nécessitant l'existence d'un litige, d'un différend ou d'un dysfonctionnement préalable. Quant au rôle de garant, défini comme étant une « personne répondant de ses propres actes, de ceux d'autrui ou de la réalité de quelque chose »⁵⁵¹, il est associé à l'indépendance nationale, à l'intégrité du territoire et au respect des traités pour le président français, alors que le terme de « représentant » dans la Constitution turque est lié à l'unité de la République de Turquie et de la Nation turque étant pris dans le sens de « celui qui incarne une réalité abstraite »⁵⁵². Il est donc possible de constater que, malgré une fonction d'arbitre sans doute plus appuyée dans la Constitution française due notamment à l'emploi explicite de la notion, la Constitution, dans sa lettre, délimite la fonction présidentielle par le biais de sa définition. Nonobstant le caractère polysémique de la notion d'arbitrage⁵⁵³, il s'agit dans une interprétation purement littérale d'une fonction délimitée par essence puisque son intervention nécessite la présence d'un litige ou d'un différend, alors que celui de gardien suppose au préalable une transgression de la Constitution. Il ne s'agit donc pas d'une fonction intrinsèquement « active »⁵⁵⁴ *a priori* puisqu'elle est limitée dans sa capacité d'intervention, notamment en ce qu'il n'a pas de pouvoir discrétionnaire sur l'initiative de son action⁵⁵⁵. Ainsi qu'il soit qualifié de « garant », « gardien » ou « arbitre », le rôle du président français ou turc s'inscrit dans son principe en continuité avec la conception classique d'un chef de l'État en régime parlementaire.

Les contenus des missions présentent également des similarités évidentes. Alors que les présidents turc et français doivent veiller à la bonne application de la Constitution (faisant appel au rôle de gardien) et au bon fonctionnement des institutions (faisant appel au rôle d'arbitre), ils sont également les garants de l'« indépendance nationale », de l'« intégrité territoriale » pour le président français, alors que le président turc est l'incarnation (ou le représentant selon la traduction choisie) de « l'unité de la République de Turquie et de la Nation turque ». La similarité

⁵⁴⁸ *Ibid.*, v° « arbitre ».

⁵⁴⁹ *Ibid.*, v° « gardien ».

⁵⁵⁰ V. B. Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, coll. « Bibliothèque philosophique », Aubier, 1991, p. 387.

⁵⁵¹ *Trésor de la langue française*, [En ligne : <http://atilf.atilf.fr/tlf.htm>], v° « garant ».

⁵⁵² *Ibid.*, v° « représentant ».

⁵⁵³ Cf. *infra*, cette section, §2, B.

⁵⁵⁴ Au sens de « pouvoir actif » de B. Constant, cf. *infra*.

⁵⁵⁵ En ce sens, le concept d'arbitrage se confond avec le pouvoir neutre ou modérateur conceptualisé par B. Constant.

de la fonction ainsi définie du chef de l'État dans les deux textes fondateurs de ces Républiques s'observe notamment en ce qui concerne l'absence *a priori* d'un pouvoir de direction puisqu'il semble s'agir, à la lecture des dispositions concernant le président, d'un pouvoir de protection du texte fondamental, de surveillance et de préservation de l'unité territoriale et/ou nationale et surtout de modération des autres pouvoirs. Mais ce pouvoir possède en sus le potentiel d'une interprétation *in extenso* de la disposition en question quant au contenu des questions relevant de l'indépendance nationale, de l'intégrité territoriale ou encore de l'unité de la République et de la Nation. Il s'agit là de concepts flous présentant un potentiel d'élargissement du champ d'action de la mission présidentielle et contenant donc un risque de déviance présidentialiste⁵⁵⁶. La mission du président dans l'équilibre des pouvoirs telle qu'envisagée dans ces régimes, à travers ces articles relatifs au chef de l'État, ne laisse pas apparaître intrinsèquement un « pouvoir actif » prenant part à la fonction gouvernementale conformément à la fonction du chef de l'État en régime parlementaire. Quant à la qualification du président comme chef de l'État présente dans la Constitution turque mais absente de la Constitution française, cela ne met pas en évidence une différence fondamentale de l'acception de la fonction présidentielle par les deux régimes, d'autant que le non-emploi d'une telle qualification en France serait motivé par l'expérience du régime de Vichy⁵⁵⁷.

Toutefois, et malgré une conception dite active de l'arbitrage, cette mission n'apparaît à aucun moment des débats constitutifs comme étant une part de la fonction gouvernementale. Elle a avant tout vocation à assurer le principe d'équilibre des pouvoirs tel que conçu par les constituants, c'est-à-dire dans le cadre particulier du parlementarisme rationalisé. Elle est par ailleurs restreinte par la fonction dévolue au gouvernement. En effet, selon P. Ardant⁵⁵⁸ l'article 5 doit être lu en complément de l'article 20 de la Constitution de 1958 qui attribue au gouvernement la mission de « détermine[r] et condui[re] la politique de la nation »⁵⁵⁹. Il en est de même pour la complémentarité des articles 104 et 112 de la Constitution de 1982, ce dernier attribuant au gouvernement la tâche de « veiller à l'exécution de sa politique générale »⁵⁶⁰. Cependant, dans le cas turc, l'article 104 reste plus difficile à appréhender dans la mesure où cette disposition, qui avait initialement une visée pédagogique⁵⁶¹, renvoie finalement à une pluralité de dispositions

⁵⁵⁶ C'est par ce biais que Mitterrand a refusé de signer les ordonnances en développant notamment la mission présidentielle de « garant de la cohésion sociale » à partir d'une interprétation plutôt extensive du texte constitutionnel (v. en ce sens F. David, « Le Président de la République, garant de la cohésion sociale », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 59, n° 3, 2004, pp. 545-546).

⁵⁵⁷ Conformément à ce qui est rapporté par G. Conac et J. Le Gall : « Le général de Gaulle aurait souhaité, en 1958, que la qualité de chef de l'État fût énoncée dans l'article 5 mais il se serait rangé aux objections de Michel Debré qui fit remarquer que l'expression avait été disqualifiée par le régime de Vichy » (« Titre II : le Président de la République – article 5 », in G. Conac, F. Luchaire, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Economica, 2009, p. 233).

⁵⁵⁸ P. Ardant, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n° 41, mai 1987, p. 47.

⁵⁵⁹ *JORF*, 5 octobre 1958, p. 9155.

⁵⁶⁰ *Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, 1. Mükerrer, p. 30.

⁵⁶¹ Le président de la commission constitutionnelle de l'Assemblée consultative O. Aldıkaçtı justifie ainsi la présence de cet article 104 : « Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenini ve uyumlu çalışmasını gözetir. Bu amaçla, Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak ([...]) yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır » diyerek; yasama, yürütme ve yargı diye üçe böldük ve bu suretle ortaya açık, anlaşılması çok kolay bir

constitutionnelles et législatives en anéantissant de ce fait même sa vocation initiale de clarification des attributions présidentielles.

C'est donc par le biais de cette mission d'arbitre que l'institution présidentielle est devenue un des rouages essentiels de l'équilibre des pouvoirs conçu par les constituants⁵⁶². Cet arbitrage conçu comme actif, attribue au président, par le biais de ses nombreuses prérogatives, un pouvoir de décision réel permettant ainsi son intervention en cas de menace sur le « fonctionnement régulier des pouvoirs » et donc finalement, sur l'équilibre des pouvoirs. Il apparaît donc dans les travaux des rédacteurs que, malgré la volonté de restaurer l'autorité présidentielle, celle-ci ne s'est exprimée que dans le cadre d'une institution présidentielle conçue comme une autorité arbitrale. Le président n'a jamais été conçu comme une autorité gouvernante détenant une capacité d'impulsion politique, en dehors des circonstances très spécifiques liées à la mise en œuvre de l'article 16 pour la France ou de l'état d'urgence pour la Turquie. Le rôle du président est donc clairement réaffirmé par les Constitutions de 1958 et de 1982 contrairement à ce qui a pu se faire dans les précédentes Républiques et il consiste essentiellement, non plus seulement en un pouvoir représentation, mais comme un véritable « pouvoir préservateur »⁵⁶³ chargé du bon fonctionnement du régime politique.

Toutefois un tel renforcement de l'institution présidentielle afin de lui attribuer une fonction « active » dans l'équilibre des pouvoirs suppose de repenser la neutralité du chef de l'État puisque la nature parlementaire du régime doit être maintenue selon le discours des rédacteurs des Constitutions.

§ 2. UNE NEUTRALITE REPENSEE DANS LE CADRE DU REGIME PARLEMENTAIRE

La fonction présidentielle telle que conçue par les rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982 vise donc le maintien de l'équilibre des pouvoirs dans le cadre d'un régime parlementaire. Mais afin de ne pas ruiner cet effort qui s'inscrit dans le sens d'un renforcement du président de la République, les rédacteurs doivent être particulièrement vigilants à la préservation de la

tablo çıkarttığımızı düşündük. Sadece bu amaca yöneliktir yaptığımız düzenleme ; başka hiçbir şekilde değerlendirilmemesini rica ederiz. Esasen başka hiçbir türlü değerlendirilmesi de yoktur » [« Il veille à l'application de la Constitution, et au fonctionnement ordonné et harmonieux des organes de l'État. Dans cet objectif, en se conformant aux conditions posées par les dispositions constitutionnelles concernées (...) en déclarant qu'il doit exercer telles fonctions, qu'il détient telles compétences ; nous avons divisé [la disposition] en trois parties que sont le législatif, l'exécutif et le juridictionnel et de cette manière, nous avons pensé avoir dressé un tableau clair, très facile à comprendre. C'est uniquement dans cet objectif que nous avons créé cette disposition ; nous prions pour que cela ne soit pas compris autrement. En vérité, il n'y a pas d'autre manière de le comprendre »] (*DMTD*, 152. Birleşim, c. 10, y.y. 1, 17 Eylül 1982, p. 442).

⁵⁶² Compte rendu de la réunion constitutionnelle du 23 juin 1958 : « Le général de Gaulle rappelle toute l'importance qu'il attache au principe de séparation des pouvoirs et par conséquent à l'existence d'une autorité qui ait pour mandat de veiller à cette séparation et qui dispose des moyens de remplir ce mandat » (*DPSHEC*, vol. I, *op. cit.*, p. 277).

⁵⁶³ B. Constant, *Fragments d'un ouvrage...*, *op. cit.*, coll. « Bibliothèque philosophique », Aubier, 1991, p. 387.

neutralité présidentielle. Il est donc essentiel de repenser cette neutralité autour de cette conception renouvelée de la fonction présidentielle (A). Pour ce faire, les rédacteurs doivent prendre en compte les deux dimensions de la neutralité présidentielle que sont les dimensions fonctionnelle et partisane, afin de trouver un équilibre permettant de préserver ce principe (B).

A. La préservation de la neutralité malgré une conception active de la présidence

La réflexion autour de l'institution présidentielle lors des deux procédures d'élaboration des Constitutions, porte sur la mise en place d'une fonction présidentielle capable de répondre aux états de crise et aux autres aléas politiques connus par les deux États lors des régimes précédents qui font état d'une instabilité politique conséquente. L'objectif pour les rédacteurs des Constitutions étudiées est de concevoir un président qui aurait les moyens d'agir dans ces cas de figure en faveur de la préservation de l'équilibre des pouvoirs tel que conçu par les Constitutions. Toutefois, un tel objectif n'est pas simple à réaliser et pose question quant au maintien de la neutralité présidentielle et donc à la nature parlementaire du régime. En effet, dans la mesure où la fonction présidentielle ainsi conçue peut potentiellement s'immiscer dans le jeu politique *lato sensu*, l'interrogation porte dès lors sur le cadre de cette neutralité. Celle-ci se trouve donc logiquement repensée par les rédacteurs des Constitutions étudiées.

Pour revenir plus largement à ce concept, la théorie du pouvoir neutre de B. Constant qui conceptualise le rôle du chef de l'État en régime parlementaire constitue l'une des références classiques de la doctrine⁵⁶⁴. Cette « force neutre », liée au pouvoir royal chez B. Constant⁵⁶⁵ lorsqu'il l'applique à la monarchie constitutionnelle, est conçue comme un pouvoir détaché des « trois pouvoirs politiques » que sont les « pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ». Sa fonction est de maintenir l'équilibre prévu par la Constitution et non d'agir en relation avec les autres pouvoirs auquel cas l'équilibre conçu est menacé⁵⁶⁶. Le postulat de départ de B. Constant est le suivant :

« Dans une constitution où il n'existe de pouvoirs politiques, que celui qui fait la loi, et celui qui l'exécute, lorsque ces deux pouvoirs sont divisés, personne n'est là pour rétablir la concorde entre eux ; et lorsqu'ils sont unis, personne n'est là pour arrêter les empiètements que leur union favorise. C'est cette lacune qu'il faut remplir ; et pour la

⁵⁶⁴ V. par exemple M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Lextenso éditions, coll. « Cours », 4^e éd., 2017, p. 274.

⁵⁶⁵ Le pouvoir neutre envisagé par B. Constant dans *Les principes de politique* est le pouvoir royal (B. Constant, « II- Principes de politique applicable à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France 1815 » in B. Constant, *Écrits politiques*, Gallimard, coll. « Folio/Essais », 1997, p. 323 et s.). Pourtant, l'auteur l'avait envisagé dans le cadre républicain, bien que celui-ci était alors incarné par un organe collégial dans le livre VIII (B. Constant, *Fragments d'un ouvrage ...*, *op. cit.*, p. 359 et s.).

⁵⁶⁶ B. Constant, « II- Principes de politique... », *op. cit.*, p. 324.

remplir il faut créer un troisième pouvoir qui soit neutre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif »⁵⁶⁷.

La mise en place de ce pouvoir permet selon cette thèse d'assurer « la concorde » entre les pouvoirs lorsque ceux-ci sont divisés et de préserver le régime des éventuels « empiètements » causés par leur union. Il apparaît dès lors utile, voire nécessaire, dans le régime parlementaire de mettre en place un arbitre, une sorte de « pouvoir préservateur »⁵⁶⁸, « régulateur »⁵⁶⁹ ou encore « modérateur »⁵⁷⁰ afin de veiller au bon déroulement de l'exercice de leurs pouvoirs par les acteurs de l'exécutif⁵⁷¹ et du législatif et au maintien de l'équilibre initialement conçu par le pouvoir constituant⁵⁷². C'est donc la nature neutre du statut présidentiel qui lui permet d'exercer cette fonction modératrice entre les pouvoirs. Celle-ci n'implique donc pas une forme de passivité politique dans la conception de la fonction présidentielle⁵⁷³ contrairement à celle du chef de l'État en régime parlementaire prônée par certains auteurs⁵⁷⁴. Bien au contraire, le président possède un

⁵⁶⁷ B. Constant, *Fragments d'un ouvrage...*, *op. cit.*, p. 373.

⁵⁶⁸ *Ibid.*, p. 375.

⁵⁶⁹ « [...] et pour qu'elle soit préservatrice, réparatrice, sans être hostile » (B. Constant, « II- Principes de politique... », *op. cit.*, p. 324. S. Baume, « De l'usage des pouvoirs neutres », *Pouvoirs*, n°143, 2012/4, pp. 17-27.

⁵⁷⁰ Avant B. Constant, le rôle de « modérateur » du roi au sein du pouvoir législatif est évoqué par S. de Clermont-Tonnerre (« Réflexion sur l'opinion de M. l'abbé Sieyès concernant les municipalités et le veto », in S. de Clermont-Tonnerre, *Œuvres complètes*, Letellier, An III, t. II, p. 45 cité par P. Rolland « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », *Revue française d'histoire des idées politiques*, n°27, 2008/1, p. 51). A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Sirey, 6^e éd., 1914, p. 157. Quant à C. Schmitt, celui-ci reprend l'expression « pouvoir modérateur » en français (C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, traduit de l'allemand par L. Deroche avec le concours de O. Beaud, PUF, 2^e éd. « Quadrige », 2^e tirage, 2017, p. 498).

⁵⁷¹ En effet, le positionnement du président de la République ne peut, dans ce cas, qu'être extérieur à l'exécutif, et l'un des aspects de la fragilisation de la neutralité est l'accentuation du bicéphalisme au sein de l'exécutif, pour aboutir finalement à ce « monisme inversé » (O. Duhamel, « Les logiques cachées de la Constitution de la V^e République », dans O. Duhamel, J.-L. Parodi, (dir.), *La Constitution de la cinquième République*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1988, pp. 15-16), propre à la déviance présidentialisée. Si le président est présenté dans les Constitutions étudiées comme faisant partie intégrante du pouvoir exécutif, c'est en raison d'un pouvoir de contrôle plus large de celui-ci au sein de ce pouvoir (*cf. infra*).

⁵⁷² Ou pour reprendre les termes exacts de B. Constant: « Le but du pouvoir préservateur est de défendre le gouvernement de la division des gouvernants, et de défendre les gouvernés de l'oppression du gouvernement » (*Fragments d'un ouvrage...*, *op. cit.*, p. 387).

⁵⁷³ En effet, comme le souligne P. Rolland : « Le pouvoir dont Constant essaie d'établir l'existence est dit par lui préservateur lorsqu'il en envisage la fonction ou le but ; il est dit neutre lorsqu'il en détermine la nature ou les modalités d'action. Les historiens du régime parlementaire ont oublié que, chez lui, la fonction a précédé l'organe » (P. Rolland, « Comment préserver les institutions politiques ?... », *op. cit.*, p. 45).

⁵⁷⁴ C'est le cas notamment de H. Kelsen et de R. Capitant qui, pour critiquer la théorie de C. Schmitt rapprochant le *Reichspräsident* du pouvoir neutre de B. Constant ont recours à des notions qu'ils appliquent au pouvoir neutre de B. Constant qui ne paraissent pas appropriées. En effet la critique à l'égard de la démonstration de C. Schmitt est parfaitement justifiée pour les motifs évoqués dans le chapitre suivant tenant essentiellement au fait que le *Reichspräsident* est pensé par la Constitution de Weimar comme un pouvoir actif (*cf. infra*). Toutefois, alors que H. Kelsen considère que le pouvoir neutre est un pouvoir passif (H. Kelsen, *Qui doit être le gardien de la Constitution ?*, traduit de l'allemand par S. Baume, Michel Houdiard Éditeur, 2006, pp. 69-70), R. Capitant estime que le Président du Reich ne peut être un pouvoir neutre parce qu'il s'agirait d'« un organe politique » (R. Capitant, « Le rôle politique du président du Reich », in R. Capitant, *Écrits constitutionnels*, textes rassemblés par J.-P. Morelout, Éditions du CNRS, 1982, p. 442). En effet, B. Constant conçoit le pouvoir neutre comme ayant une nature différente des pouvoirs actifs mais cela n'en fait pas pour autant un organe apolitique et surtout pas un pouvoir passif comme cela sera démontré tout au long de cette section.

pouvoir spécifique, politique par essence⁵⁷⁵, qui lui permet d'intervenir dans le fonctionnement institutionnel de l'État⁵⁷⁶ afin de protéger les intérêts fondamentaux de celui-ci⁵⁷⁷.

B. Constant distingue bien ce pouvoir royal, qui est un « pouvoir neutre », des pouvoirs législatif et exécutif (ou « ministériel »), qui sont des « pouvoirs actifs »⁵⁷⁸ qui ont en charge de définir et conduire l'orientation politique de l'État. Aussi, la neutralité présidentielle, qui fait donc avant tout appel à la « nature du pouvoir » selon B. Constant⁵⁷⁹, comporte plusieurs implications concernant le statut présidentiel (soit la neutralité au sens d'impartialité vis-à-vis des autres pouvoirs), mais aussi sa fonction (qui est encadrée en ce sens qu'elle ne doit pas investir certains champs de compétences dévolus aux fonctions législative et exécutive)⁵⁸⁰. La nature neutre impose au chef de l'État en régime parlementaire dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs une impartialité à l'égard des factions partisans, ces dernières étant amenées à exercer le pouvoir politique conjoncturel qui constitue un domaine interdit au président en raison de sa neutralité.

⁵⁷⁵ Le pouvoir politique est conçu dans un sens large ici. Selon G. Burdeau « [l]e Pouvoir est une force au service d'une idée » qui décompose « les deux éléments du Pouvoir : une force et une idée » (G. Burdeau, *Traité de science politique, t. I Présentation de l'univers politique, vol. II Le pouvoir politique*, LGDJ, 3^e éd., 1980, p. 10-11). Le pouvoir présidentiel tel que conçu dans les deux Constitutions présente ces deux éléments que sont la force et l'idée. C'est notamment par le biais de la dévolution d'un pouvoir décisionnaire qu'il est possible d'intégrer l'élément de « force » dans le pouvoir présidentiel, alors que l'« idée » est assez largement la préservation de la Constitution et plus spécifiquement celle de l'équilibre des pouvoirs conçu par la Constitution.

⁵⁷⁶ Il s'agit donc ici de l'élément de « force » de la définition du Pouvoir par G. Burdeau (*ibid.*). Pour B. Constant, le pouvoir préservateur « doit avoir [...] le moyen de rompre la coalition du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif lorsqu'elle se forme, et celle de calmer les divisions qui s'élèvent soit entre ces deux pouvoirs, doit dans l'intérieur même du pouvoir exécutif » (B. Constant, *Fragments d'un ouvrage...*, *op. cit.*, p. 387). R. Capitant évoque en ces termes la neutralité du président du Reich : « Il [le président, *ndlr*] est neutre parce qu'il est indépendant des partis, autonome, *überparteilich* suivant le mot qu'aime à répéter en toute occasion le maréchal Hindenburg, mais non parce que sa volonté serait politiquement incertaine, ses pouvoirs inefficaces ou même sa mission simplement médiatrice. Car le Président du Reich est incontestablement un organe politique, au même titre que le Reichstag auquel il fait équilibre, et la mission de contrôle gouvernemental qui lui est assignée est au premier chef une mission politique ». Toutefois, R. Capitant remet en question la neutralité du *Reichpräsident* pour cette même raison, et rejette la référence à B. Constant. Le modèle de Weimar, et la conception du *Reichpräsident* serait plus adapté à un régime parlementaire dualiste, l'auteur fait ainsi référence à la monarchie de Juillet (R. Capitant, « Annexes : Sur l'Allemagne d'avant-guerre », in R. Capitant, *Écrits constitutionnels*, CNRS, 1982, p. 442). Bien que la neutralité ne soit pas incompatible avec le pouvoir politique (*cf. infra*), l'évolution de la conception de la neutralité de celle de B. Constant, vers celle de C. Schmitt, est de nature à remettre en cause la neutralité telle que repensée par les constituants de 1958 et 1982 (*cf. infra*).

⁵⁷⁷ « Le but du pouvoir préservateur est de défendre le gouvernement de la division des gouvernants, et de défendre les gouvernés de l'oppression du gouvernement » (B. Constant, *Fragments d'un ouvrage...*, *op. cit.*, p. 387).

⁵⁷⁸ « Le pouvoir royal (j'entends celui du chef de l'État, quelque titre qu'il porte), est un pouvoir neutre. Celui des ministres est un pouvoir actif » (B. Constant, *Écrits politiques*, *op. cit.*, p. 324).

⁵⁷⁹ Selon le titre même du chapitre de *Principes de politique*, dans lequel B. Constant conceptualise le pouvoir neutre, intitulé « De la nature du pouvoir royal dans une monarchie constitutionnelle » (*ibid.*, p. 323).

⁵⁸⁰ Il serait possible de renvoyer à la thèse de doctorat de V. Kondylis qui dégage deux aspects de la neutralité qui serait ainsi dotée d'un « caractère bipolaire », alors que « l'aspect positif de la neutralité consiste à désigner un comportement impartial et objectif, « l'aspect négatif met l'accent sur la non-intervention, l'abstention, le refus de prendre parti, de s'engager d'un côté ou de l'autre » (V. Kondylis, *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, LGDJ, 1994, p. 3). Toutefois, concernant plus spécifiquement le cas de la neutralité présidentielle, l'aspect positif se rapporte davantage à la nature du statut présidentiel, et l'aspect négatif renvoie à la fonction présidentielle telle qu'elle serait conçue dans le cas de la conception du président en tant que « magistrature d'influence » et qui est finalement une conséquence de ce premier aspect. C'est essentiellement sur l'aspect fonctionnel que va s'opérer la déconstruction de la neutralité présidentielle.

Elle a donc pour effet de délimiter la fonction présidentielle qui doit être détachée des fonctions législative et exécutive, et être amenée à agir en cas de « crises » entre les deux pouvoirs actifs ou en cas de violation de la « règle du jeu » imposée par la Constitution par ces pouvoirs. C'est la raison pour laquelle la fonction de ce pouvoir dit neutre est aussi définie négativement par B. Constant comme étant dénuée de toute force d'impulsion politique⁵⁸¹. Mais l'interprétation restrictive de la fonction présidentielle du fait de sa neutralité aboutit parfois à l'inefficacité, voire à l'anéantissement de sa fonction modératrice ou préservatrice⁵⁸², ce que veulent précisément éviter les rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982.

Toutefois, concernant le principe de neutralité en lui-même, soit la neutralité-impartialité du statut (ou **neutralité statique**), celui-ci est développé essentiellement à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif dans l'étude de B. Constant, sans faire référence aux factions partisans composant le jeu politique, l'auteur n'en tenant compte qu'en les incluant dans les pouvoirs actifs. Il apparaît donc que B. Constant axe davantage sa réflexion sur l'aspect fonctionnel de la neutralité, en accentuant notamment la distinction entre le « pouvoir ministériel » et le « pouvoir royal », mais en négligeant la dimension partisane de celle-ci⁵⁸³. Dans le même sens, l'auteur distingue les intérêts de chaque pouvoir, le législatif d'une part⁵⁸⁴ et l'exécutif d'autre part⁵⁸⁵, afin de dégager un intérêt « distinct » et propre au pouvoir neutre, tout en omettant l'intérêt partisan pouvant faire converger ces deux pouvoirs et renforcer leur position face au pouvoir neutre.⁵⁸⁶

La neutralité telle qu'envisagée par B. Constant convient ainsi quant au contenu de la conception fonctionnelle du président de la République, soit un pouvoir effectivement préservateur, mais dont le champ d'action doit être repensé au regard de la donnée partisane notamment. Par ailleurs, pour assurer une telle fonction, il n'est pas possible d'isoler la fonction présidentielle des autres fonctions étatiques. Il est donc nécessaire de revoir la dimension

⁵⁸¹ Ainsi B. Constant décrit le pouvoir royal « autorité neutre et préservatrice » comme « le droit de maintenir ce qui existe » en opposition au pouvoir ministériel qui détient « le droit de proposer l'établissement de ce qui n'existe pas encore » (*ibid.*, p. 334). C'est en cela que le pouvoir politique neutre du président se distingue des autres pouvoirs politiques actifs que sont les pouvoirs législatif et exécutif, c'est-à-dire dans l'absence de ce pouvoir d'initiative ou d'impulsion puisque celui-ci est du domaine du pouvoir démocratique.

⁵⁸² Cf. *supra*, ce chapitre, section 1.

⁵⁸³ Cela se justifie au regard du contexte historique puisque selon P. Avril « [...] les partis sont en fait absents de la scène politique française durant tout le XIX^e siècle : il faut attendre le début de celui-ci pour qu'y apparaissent des organisations permanentes et centralisées » (P. Avril, *Essai sur les partis politiques*, LGDJ, 1986, p. 169). Alors que B. Constant écrit sur sa théorie du pouvoir neutre républicain (*Fragments d'un ouvrage abandonné...*, *op. cit.*) ou monarchique (B. Constant, *Principes de politique*, *op. cit.*) au début du XIX^e siècle. Cependant, dans la vie politique contemporaine, les partis constituent un enjeu fondamental de l'équilibre des pouvoirs dont il faut désormais tenir compte au risque d'aboutir dans la plupart des cas à une concentration, voire une confusion des pouvoirs s'il en est fait abstraction. En ce sens, selon G. Sartori, *Partis et système de partis...*, *op. cit.*, p. 46 : « on ne peut se flatter d'exclure les factions d'une organisation politique, là où l'on veut conserver les avantages de la liberté [...] Il faut donc travailler à rendre ces factions les plus innocentes qu'il est possible ».

⁵⁸⁴ L'intérêt du pouvoir législatif étant que « sa volonté fasse toujours la loi et que le pouvoir exécutif ne soit qu'une machine obéissante » (*Fragments d'un ouvrage...*, *op. cit.*, p. 375).

⁵⁸⁵ L'intérêt du pouvoir exécutif étant « de gouverner le plus possible, sans que la volonté du pouvoir législatif intervienne » (*Fragments d'un ouvrage...*, *op. cit.*, p. 375).

⁵⁸⁶ G. Sartori, *Partis et système de partis...*, *op. cit.*, p. 46.

fonctionnelle de cette neutralité, soit la délimitation de son pouvoir vis-à-vis des fonctions exécutive et législative, et de l'assouplir afin d'attribuer au président un domaine de compétence réelle pour exercer sa fonction avec plus d'efficacité. Car en effet et comme vu précédemment, B. Constant a tendance dans sa réflexion à distinguer nettement les pouvoirs législatif et exécutif, en différenciant non seulement leur fonction, mais aussi leur intérêt. Mais la donnée partisane a pour effet de faire converger certains des intérêts distincts en intérêt commun et favoriser une connivence que le pouvoir préservateur doit en principe « défaire »⁵⁸⁷. C'est précisément pour cela que l'aspect fonctionnel de la neutralité doit être assoupli afin que le pouvoir préservateur puisse avoir les moyens de son action, par le biais de la consécration d'une **neutralité dynamique**. Mais le risque est alors de créer une fonction politique très influente dans un régime politique parlementaire⁵⁸⁸ comportant déjà en son sein, des risques de déviance vers une concentration des pouvoirs comme l'ont démontré les expériences précédentes⁵⁸⁹.

Il est donc nécessaire de concevoir le président de la République comme suffisamment intégré dans le domaine de compétence des « pouvoirs actifs » afin de justifier son intervention si cela s'avère nécessaire, et notamment si l'équilibre des pouvoirs est menacé, mais qu'il en reste suffisamment détaché pour conserver la nature neutre de son statut. Ce n'est donc pas des pouvoirs dits actifs, soit les pouvoirs législatif et exécutif, qu'il faut séparer la fonction présidentielle pour assurer sa neutralité, mais bien du pouvoir conjoncturel, appelé « pouvoir démocratique » par G. Burdeau⁵⁹⁰ et qui constitue le domaine d'affrontements entre les partis politiques. La démarche des rédacteurs des Constitutions consiste donc à revoir les bornes des pouvoirs que B. Constant qualifie d'« actifs » et qui sont définis assez largement dans sa théorie. En contrepartie, et pour ne pas risquer une autre forme de concentration des pouvoirs en déviant du régime parlementaire, et afin de garantir le respect des limites de cette fonction présidentielle redéfinie, la dimension partisane de la neutralité (autrement dit la neutralité-impartialité, ou **neutralité statique**) du chef de l'État doit être accentuée, devenant ainsi la principale garantie du régime. En effet, c'est l'intérêt partisan qui lie les pouvoirs législatif et exécutif et crée un déséquilibre impliquant l'intervention du « pouvoir préservateur ». Cet intérêt est aussi éminemment lié au « pouvoir démocratique »,

⁵⁸⁷ « Il doit avoir, pour atteindre ce but [celui du pouvoir préservateur, *ndlr*], le moyen de rompre la coalition du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif » (*Fragments d'un ouvrage...*, *op. cit.*, p. 387).

⁵⁸⁸ J.-J. Rousseau confie ce pouvoir modérateur dans le livre IV, chapitre V de son *Contrat social* au « Tribunat » qui est « une magistrature particulière qui ne fait point corps avec les autres, qui replace chaque terme dans son vrai rapport, et qui fait une liaison ou un moyen terme soit entre le prince et le peuple, soit entre le prince et le souverain, soit à la fois des deux côtés s'il est nécessaire » (J.-J. Rousseau, *Du contrat social. Discours sur l'origine de l'inégalité*, GF Flammarion, 2001, p. 162). Mais il est aussi conscient des risques d'institutionnaliser un tel pouvoir : « Il dégénère en tyrannie quand il usurpe la puissance exécutive dont il n'est que modérateur, et qu'il veut dispenser les lois qu'il ne doit que protéger » (*ibid.*, p. 135). V. en ce sens P. Rolland, « Comment préserver les institutions politiques ?... », *op. cit.*, p. 69.

⁵⁸⁹ Cf. *supra*, ce chapitre, section 1, §1, B.

⁵⁹⁰ G. Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, 9^e année, n°1, 1959, p. 90.

son objectif étant principalement le contrôle de ce pouvoir. Celui-ci doit être totalement détaché de cet intérêt sans quoi le déséquilibre initial est exacerbé⁵⁹¹.

Le contexte politique et historique préalablement évoqué permet d'affirmer que l'institution présidentielle est effectivement pensée en dehors et au-dessus des partis politiques⁵⁹². Mais c'est précisément cela qui permet d'assurer l'équilibre de ces régimes si particuliers que sont ceux issus des Constitutions de 1958 et 1982, et de les maintenir dans la catégorie de régime parlementaire. La neutralité partisane ainsi pensée et consacrée par les rédacteurs de la Constitution impose nécessairement une fonction particulière au sein d'un champ déterminé sans pour autant empiéter sur celui qui appartient à la vie politique démocratique, composée des choix politiques faits par les représentants partisans. La distinction faite par G. Burdeau⁵⁹³ et reprise par J.-L. Quermonne⁵⁹⁴ entre le « pouvoir d'État » et le « pouvoir démocratique » permet aussi d'appréhender ce champ spécifique dédié à la fonction présidentielle⁵⁹⁵. C'est sur ces fondements théoriques que les rédacteurs des constitutions de 1958 et de 1982 semblent avoir consacré cette neutralité présidentielle spécifique aux régimes objets de l'étude. Mais surtout et au-delà des considérations théoriques, cela permet en France comme en Turquie de réaliser l'objectif politique des rédacteurs de la Constitution qui est de préserver la fonction présidentielle des éventuelles intrusions du « régime des partis »⁵⁹⁶ ou des fluctuations du contexte politique pouvant causer l'instabilité du régime⁵⁹⁷.

⁵⁹¹ C'est par le biais des normes constitutionnelles s'appliquant à son statut que cet aspect de la neutralité peut être assuré.

⁵⁹² Cf. *supra*, introduction.

⁵⁹³ G. Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution... », *op. cit.*, pp. 89-90. Pouvoir d'État : permet d'envisager l'État comme « force animatrice de la vie politique », une « puissance armée pour l'action », « énergie de la nation entière ». Consécration double du pouvoir d'État et du pouvoir démocratique permet une réconciliation entre autorité et démocratie selon Burdeau en les consacrant sur deux plans. Le plan du pouvoir d'État se situant dans l'Histoire, le « plan des options irréversibles », permettant de statuer pour « la nation entière ». Alors que le plan du pouvoir démocratique est relatif à la « vie quotidienne » et donne le cadre des affrontements des divers intérêts. Selon G. Burdeau, la Constitution de 1958 « dégage un double pouvoir : celui de l'état ou de la République qui s'adresse à la nation des citoyens, celui de la démocratie qui exprime les exigences du peuple entendu comme réalité sociologique ».

⁵⁹⁴ J.-L. Quermonne, « La notion de pouvoir d'État et le pouvoir présidentiel sous la V^e République », in G. Conac, H. Maisl, J. Vaudiaux (dir.), *Itinéraires. Études en l'honneur de Léo Hamon*, Economica, 1982, pp. 549-562 ; J.-L. Quermonne redéfinit notamment le pouvoir d'État par rapport à la « pratique française » comme étant « un concept associant, au service du pouvoir présidentiel, l'appareil gouvernemental, administratif, militaire et judiciaire de l'État à un large consensus populaire » (*ibid.*, p. 561).

⁵⁹⁵ V. *contra* L. Duran, *Türkiye yönetiminde kargaşa*, Çağdaş yayınları, 1988, p. 19.

⁵⁹⁶ C'est ainsi que lors d'un entretien télévisé du général de Gaulle entre les deux tours de l'élection présidentielle de 1965 celui-ci déclare : « Nous avons fait, j'ai proposé au pays de faire la Constitution de 58 après les drames que vous savez, et dans l'intention que, d'ailleurs, j'avais annoncée de la façon la plus formelle et la plus publique, de *mettre un terme au régime des partis* [nous soulignons]. Il s'agissait d'empêcher que la République, l'État, fût, comme il l'était avant, à la discrétion des partis. Et c'est dans cet esprit que la Constitution a été faite, et c'est dans cet esprit, que je l'ai proposée au peuple qu'il l'a approuvée, je suis sûr, qui l'a approuvée dans cet esprit » (« Entretien avec Michel Droit, troisième partie », *Site officiel de l'Institut National de l'Audiovisuel (INA)* [en ligne : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaull00112/entretien-avec-michel-droit-troisieme-partie.html>]).

⁵⁹⁷ Cf. *supra*, introduction.

Dès lors, la neutralité repensée par les rédacteurs de la Constitution n'implique aucunement une forme d'inertie politique du président de la République dans sa conception même conformément à l'acception du pouvoir neutre développé par B. Constant et aux principes du régime parlementaire qui semblent être affirmés par les Constitutions. Bien au contraire, la dévolution d'une véritable fonction politique au président de la République n'a pas pour objet de constituer une antithèse à la neutralité et donc à la nature parlementaire du régime mais au contraire à la préserver. C'est ainsi, dans un climat globalement consensuel concernant ce principe, que la nécessité de repenser la neutralité présidentielle s'est imposée dans les travaux sur les constitutions⁵⁹⁸ pour aboutir finalement au choix commun de la réaffirmation de cette neutralité. Toutefois le renforcement de ce pouvoir, non dans sa nature qui reste conforme à la conception habituelle de la neutralité mais davantage dans sa fonction, nécessairement politisée pour que celui-ci puisse intervenir avec plus d'efficacité dans les crises en lien avec les partis, diffère de la fonction présidentielle telle qu'elle est envisagée dans les précédentes Républiques. La consécration d'une telle « force neutre »⁵⁹⁹ par les constituants laisse néanmoins en suspens l'interrogation sur la manière de mettre en œuvre une telle autorité garantissant l'équilibre des pouvoirs en régime parlementaire.

B. Les moyens pensés pour la préservation de la neutralité présidentielle

Pour étudier cette question relative au subtil équilibre permettant de conjuguer le renforcement de la fonction présidentielle avec la préservation de sa neutralité, même repensée, il faut revenir sur cette notion de « neutralité » afin de mettre en évidence une subdivision essentielle. Comme vu précédemment, ces deux « faces » de la neutralité sont d'une part la neutralité partisane (ou statique), correspondant à la neutralité-impartialité et d'autre part de la neutralité fonctionnelle (ou dynamique), de nature à empêcher le président d'intégrer le domaine du « pouvoir démocratique » appartenant à l'exécutif et au législatif en lui dénuant notamment toute forme de pouvoir d'impulsion politique⁶⁰⁰. Ce sont en réalité deux faces d'une même pièce puisque pensées de manière interdépendante l'une de l'autre par les rédacteurs des Constitutions. La pratique tend à démontrer finalement une certaine forme d'influence l'une sur l'autre, voire d'interdépendance dans certains cas⁶⁰¹. C'est essentiellement la neutralité fonctionnelle qui a été l'objet d'une réappropriation dans les Constitutions de 1958 puis de 1982, marquant ainsi une approche

⁵⁹⁸ Cf. *infra*, ce §, B.

⁵⁹⁹ Selon les termes empruntés à B. Constant qui affirme : « Le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, et le pouvoir judiciaire, sont trois ressorts qui doivent coopérer, chacun dans sa partie, au mouvement général ; mais quand ces ressorts dérangés se croisent, s'entrechoquent et s'entravent, il faut une force qui les remette à leur place » (B. Constant, « II- Principes de politique... », *op. cit.*, p. 324).

⁶⁰⁰ Cf. *supra*, ce §, A.

⁶⁰¹ Il s'agit de l'objet du titre II et de la suite de cette étude, cf. *infra*, cette partie, titre II.

renouvelée dans le cadre d'un régime parlementaire moniste⁶⁰². Alors que d'un autre côté, le maintien de la neutralité partisane, voire son renforcement⁶⁰³, permet de garantir la neutralité présidentielle. Il est donc possible de constater une certaine évolution de la fonction présidentielle et, par voie de conséquence, de la nature de son statut sans une remise en cause fondamentale de celle-ci. En effet la préservation de la neutralité est essentielle au regard du principe de l'unicité du pouvoir en régime parlementaire.

L'assouplissement de la neutralité fonctionnelle prend la forme de la dévolution d'un pouvoir de décision au président qui peut potentiellement avoir des conséquences politiques et/ou juridiques dans le domaine de compétence des « pouvoirs démocratiques »⁶⁰⁴. Les institutions ne fonctionnent pas dans une logique de « balance des pouvoirs », propre au régime présidentiel, dans lequel en dotant l'un des pouvoirs d'une « faculté de décider » et l'autre d'une « faculté d'empêcher », l'équilibre est préservé. L'équilibre en régime parlementaire, du fait de l'unicité de l'orientation politique de l'exécutif et du législatif, impose de confier au pouvoir préservateur qu'est l'institution présidentielle une fonction d'une nature différente de la « faculté d'empêcher »⁶⁰⁵. Aussi la capacité de décision du président dans cette conception de la neutralité dépasse le cadre de la fonction d'opposition, tout en impliquant normalement, selon B. Constant, la proscription du champ de la proposition ou de l'initiative politique⁶⁰⁶.

Cependant, **cette neutralité fonctionnelle n'est pas remise en cause dans son intégralité, ce qui est notamment démontré par l'absence de responsabilité politique du président de la République**⁶⁰⁷ permettant ainsi de préserver le « pouvoir démocratique », soit « le pouvoir qui gouverne » selon l'expression de G. Burdeau⁶⁰⁸, des éventuels empiètements du président de la République. La question de la responsabilité présidentielle, et plus précisément son irresponsabilité politique importe dans la réflexion des constituants autour de cette neutralité et surtout de sa préservation. En effet, l'irresponsabilité politique présidentielle lui permet d'une part de rester dans les limites fixées par sa fonction afin d'éviter que l'assouplissement fonctionnel de la neutralité ne soit poussé trop loin et dévie vers une captation présidentielle de la fonction gouvernementale. Ainsi, malgré le renforcement des prérogatives présidentielles, l'irresponsabilité

⁶⁰² Pour rappel, cette étude exclut les régimes parlementaires dualistes comme appartenant à une sous-catégorie des régimes parlementaires.

⁶⁰³ Par exemple dans le mode de désignation, notamment par la Constitution de 1958 qui, par le collège électoral élargi chargé de désigner le président tente d'inhiber l'influence des partis politiques sur l'élection présidentielle (*cf. infra*, cette partie, titre II, chapitre I). C'est aussi le cas, en continuité avec les précédentes Républiques cette fois, par la dissociation des mandats présidentiels et parlementaires (*cf. infra*, cette partie, titre II, chapitre II).

⁶⁰⁴ V. *contra* J.-L. Quermonne, (« La notion de pouvoir d'État... », *op. cit.*, p. 551). Selon nous, ce pouvoir de décision fait partie intégrante de la conception spécifique de la neutralité consacrée par les constituants français et turc liée au pouvoir d'État présidentiel.

⁶⁰⁵ P. Rolland, « Comment préserver les institutions politiques ?... », *op. cit.*, p. 45.

⁶⁰⁶ *Cf. infra*, cette section, §1, B.

⁶⁰⁷ Le pouvoir est lié à la responsabilité politique en régime parlementaire (*cf. supra*, introduction).

⁶⁰⁸ G. Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution... », *op. cit.*, p. 97.

politique demeure, non pas comme il a été vu précédemment⁶⁰⁹, et à l'instar des propos de J. Casimir-Périer⁶¹⁰, un moyen de rendre son rôle ineffectif en faisant des prérogatives consacrées des simples pouvoirs formels. Il s'agit au contraire de conforter le président dans son rôle par la dévolution de ces prérogatives, tout en limitant le risque de déviance par le biais de la consécration de son irresponsabilité. C'est la raison pour laquelle la question de l'irresponsabilité politique du président devant le Parlement n'a pas soulevé de débats dans les travaux portant sur l'élaboration des Constitutions de 1958 et de 1982, aussi bien en France qu'en Turquie. En effet, malgré la volonté présente dans les deux cas de renforcer l'exécutif dans le but de rationaliser le parlementarisme, il n'était pas question dans l'état d'esprit des rédacteurs des Constitutions de doter le président d'une responsabilité politique assimilable à celle du gouvernement⁶¹¹ démontrant par là même leur volonté de préserver la neutralité présidentielle malgré le renforcement fonctionnel. Prévoir une telle responsabilité présidentielle serait l'assimiler à un organe gouvernant, la responsabilité allant de pair avec le pouvoir⁶¹². Cependant, il y a également une volonté de le rendre « responsable » de sa mission d'arbitre, de gardien et de garant. C'est en ce sens que le général de Gaulle s'est exprimé devant le CCC durant l'élaboration de la Constitution en prenant parti pour une forme de responsabilisation du président qui ne correspond cependant pas en réalité à l'attribution d'une responsabilité politique mais davantage à une fonction présidentielle renforcée durant les périodes exceptionnelles en échos aux événements ayant mené à la France de Vichy⁶¹³. Cette « responsabilité », dont l'absence serait regrettée par A. Lebrun et dont l'affirmation constitutionnelle est souhaitée par le général de Gaulle, notamment dans des contextes particuliers tels que les circonstances exceptionnelles, correspond en réalité à ce renforcement de la fonction présidentielle et n'est pas liée à un changement de la neutralité statutaire du président. En ce sens, il s'agit clairement d'un attribut lié au « pouvoir d'État » présidentiel, se dissociant clairement du « pouvoir démocratique » qui serait, dans de telles circonstances, inefficace.

⁶⁰⁹ Cf. *supra* ce chapitre, section 1, §2.,

⁶¹⁰ Cf. *contra* J. Casimir-Périer c'est l'irresponsabilité qui implique l'absence d'un pouvoir d'action présidentiel et donc sa neutralité : « Supprimer la responsabilité, c'est nécessairement supprimer l'action. (...). Sait-on bien ce qu'on a fait le jour où l'on a proclamé le chef de l'État irresponsable ? On venait de lui décerner toutes les attributions déterminées par la Constitution de 1848, puis à l'aide de ce mot magique, on les lui enlève pour les faire passer toutes entre les mains des ministres. » (J. Casimir-Périer, *Notes sur la Constitution de 1875*, Dalloz, 2015, p. 70).

⁶¹¹ Selon A. Esmein « [...] la véritable responsabilité du pouvoir exécutif se présente pratiquement sous la forme de la responsabilité ministérielle. Si l'on pouvait à la fois faire fonctionner la responsabilité du chef du pouvoir exécutif et celle de ses ministres, la solution serait simple ; il suffirait, d'après le principe rappelé plus haut, de les déclarer tous également responsables. Mais il y a là une incompatibilité logique : l'une des responsabilités exclut l'autre » (A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé, t. II Le droit constitutionnel de la République française*, Recueil Sirey, 7^e éd., 1921, p. 202).

⁶¹² Cf. *supra*, ce titre, chapitre 1, section 1, §2.

⁶¹³ V. le discours du général de Gaulle en tant que président du Conseil devant le CCC en date du 8 août 1958 durant lequel celui-ci rapporte des propos qu'aurait tenu le président A. Lebrun en écho aux événements de 1940 : « Je n'étais pas responsable. J'étais responsable simplement de constituer un gouvernement. En vertu de la Constitution, je n'étais pas responsable de l'indépendance, je n'étais pas responsable de l'intégrité, je n'étais même pas responsable de la légitimité » (*DPSHEC, Vol. II, op. cit.*, p. 301).

Ce sont les rédacteurs de la Constitution turque qui font finalement preuve de plus de clarté sur la neutralité du président de la République qu'ils consacrent explicitement dans la version initiale de la Constitution de 1982, bien que le terme utilisé ne soit pas dénué de toute ambiguïté. En effet le terme *tarafsız*, qui apparaît dans le titre de l'article 101 de la Constitution⁶¹⁴, premier article sous le titre consacré au président de la République, renvoie aussi bien aux termes « neutre » et « impartial »⁶¹⁵. Le radical *taraf* signifie « extrémité », « bout » en arabe⁶¹⁶ alors que le suffixe *-sız* est privatif⁶¹⁷; le terme *tarafsız* pourrait donc être interprété non comme une neutralité au sens premier, c'est-à-dire une neutralité politique⁶¹⁸, mais comme une neutralité renvoyant davantage à l'impartialité qui dispose donc d'un grand rapport de sens avec l'acception de la neutralité selon *Le petit Robert de la langue française*⁶¹⁹. Cette impartialité pourrait se confondre avec le sens que B. Constant attribue à la neutralité, c'est-à-dire une forme d'impartialité par rapport aux pouvoirs actifs. Le terme « impartialité » renvoie également au sens juridique à l'impartialité du juge, qui ne prend pas parti au procès, mais à qui revient la faculté de trancher le litige, c'est-à-dire un pouvoir décisionnaire quant à l'issue de celui-ci. Cependant, les dispositions de l'article 101 sous le titre « A. Ses caractéristiques et sa neutralité (ou impartialité selon la traduction choisie) », et notamment le quatrième alinéa donne un éclairage sur la conception de cette notion de neutralité car cette disposition impose au président élu de rompre, le cas échéant, ses liens avec son parti d'origine et de mettre fin à son mandat de parlementaire à la GANT⁶²⁰. Malgré la mention de l'incompatibilité du mandat présidentiel et du mandat parlementaire, la notion de neutralité semble ici faire davantage écho à la neutralité partisane qu'à la neutralité fonctionnelle.

La Constitution française, bien que moins explicite, consacre tout de même une neutralité présidentielle, et est quant à elle tout aussi claire sur la dimension partisane de cette neutralité dans les travaux portant sur son élaboration, et ce dès le « Discours de Bayeux »⁶²¹. Lors de la présentation du projet constitutionnel, la neutralité institutionnelle est de mise pour les porteurs du projet tels que R. Janot, commissaire du Gouvernement, qui souligne alors la séparation entre la fonction présidentielle d'arbitrage et la fonction exécutive gouvernementale⁶²². Le président serait

⁶¹⁴ *Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, p. 26.

⁶¹⁵ Selon le dictionnaire de l'Institut de la langue turque, le terme « *nötr* » emprunté au français, se définit en premier lieu comme « *tarafsız* » ou « *yansız* » (Ş. H. Akalın, R. Toparlı, N. Gözaydın, et alii, *Türkçe sözlük*, Türk Dil Kurumu, 10. Baskı, Ankara, 2009, p. 1482).

⁶¹⁶ V° « *taraf* » [dictionnaire d'étymologie turque en ligne : <https://www.etimolojiturkce.com/kelime/taraf>].

⁶¹⁷ A. Cin, « *Türkçede +sız/ sız Eki Üzerine* », *Türk Dili Araştırmaları Belleten*, 2004, n°1, pp. 19-43.

⁶¹⁸ Impliquant ainsi l'absence d'intervention du président sur le pouvoir politique.

⁶¹⁹ V° « neutre », *Le petit Robert de la langue française*, 2015 : « 2. Qui s'abstient de prendre parti, de s'engager d'un côté ou de l'autre » présentant un grand rapport de sens avec le terme « impartial » (pp. 1687-1688).

⁶²⁰ Article 101 alinéa 4 de la version originelle de la Constitution de 1982 (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, 1. Mükerrer, p. 26).

⁶²¹ Discours durant lequel le général de Gaulle fait référence au positionnement « du chef de l'État, placé au-dessus des partis » (« Discours prononcé par le général de Gaulle à Bayeux, le 16 juin 1946 », *DPSHEC Vol. I, op. cit.*, p. 6).

⁶²² « Telle est cette haute mission d'arbitrage qui est conférée par le texte, mais qui, je le répète, n'est pas une mission du pouvoir exécutif ; c'est une mission d'un caractère différent car, le pouvoir exécutif, c'est le Gouvernement » (R. Janot, commissaire du Gouvernement lors du CCC du 31 juillet 1958 (*DPSHEC Vol. II, op. cit.*, pp. 69-70).

donc neutre par rapport au pouvoir exécutif, rapprochant de fait la conception de la neutralité présidentielle consacrée en 1958 de la théorie du pouvoir neutre de B. Constant.

Mais c'est précisément la dévolution d'un certain pouvoir de décision au chef de l'État qui fait émerger des interrogations quant à la neutralité présidentielle⁶²³. Ainsi, l'attribution de pouvoirs propres non soumis au principe de contreseing peut être révélatrice soit d'une remise en cause de la neutralité soit d'une acception renouvelée de celle-ci⁶²⁴. La déconstruction de cette notion ayant permis précisément de faire émerger une acception spécifique de la neutralité, c'est la délimitation de la fonction présidentielle qui va permettre de préserver son essence⁶²⁵. Aussi la neutralité, renforcée dans sa dimension partisane, est également préservée par une définition précise de la fonction présidentielle. Les deux faces de la neutralité interagissent l'un sur l'autre dans le but de sa préservation même. **La neutralité ainsi envisagée par les rédacteurs laisse donc apparaître le président de la République comme une autorité décisionnaire sans que celle-ci soit vidée de sa substance et privée de sa nature neutre.**

Toutefois, malgré le maintien de la neutralité présidentielle et donc de la nature parlementaire du régime en théorie, les rédacteurs des Constitutions française de 1958 et turque de 1982 créent aussi les fondements de sa fragilisation.

SECTION II - LES DEFAUTS DANS LA CONCEPTION DE LA NEUTRALITE DU PRESIDENT

Dans le cadre d'une fonction présidentielle renforcée et de la volonté de maintenir le régime parlementaire, les rédacteurs des Constitutions doivent être particulièrement vigilants à la préservation de la neutralité présidentielle. Ces derniers conçoivent effectivement une neutralité accentuée par certains aspects, par le biais notamment de mécanismes constitutionnels afin de le détacher de toute influence éventuelle des partis politiques⁶²⁶. Mais pour être suffisamment efficace, ce principe de neutralité doit être assimilé par les partis politiques composant la vie démocratique, non pas nécessairement ni exclusivement par le biais d'une norme constitutionnelle dont les effets peuvent être limités⁶²⁷, mais par une forme d'accord tacite visant à préserver l'institution présidentielle de toute ingérence des luttes inter- et intra-partisanes. C'est principalement ce dernier élément dont l'absence semble avoir été négligée qui est à l'origine de la fragilisation de la neutralité présidentielle. Pourtant, c'est dans sa conception même, notamment dans sa dimension fonctionnelle, que la neutralité consacrée présente déjà certaines fragilités qui

⁶²³ Conformément à la classification de la neutralité de C. Schmitt qui consacre une « acception positive du terme de « neutralité » aboutissant à une décision » (C. Schmitt, *La notion de politique* ; [suivi de] *Théorie du partisan*, traduit de l'allemand par M.-L. Steinhäuser, Calmann-Lévy, 1972, p. 164). V. également S. Baume, « De l'usage des pouvoirs neutres », *op. cit.*, p. 19.

⁶²⁴ Cf. *infra*, partie II, titre I, chapitre II, section 1, §1.

⁶²⁵ Cf. *supra* cette section §1, A.

⁶²⁶ Cf. *supra*, ce §, A.

⁶²⁷ Cf. *infra*, cette partie, titre II, chapitre I, section 1.

sont les signes d'un présidentialisme en sommeil. En premier lieu, l'assouplissement de la neutralité fonctionnelle par le biais du recours à la notion d'« arbitre » contient intrinsèquement une ambivalence de nature à remettre en question le principe de neutralité (§1). Ce qui peut potentiellement mener à une transformation de la conception de la neutralité présidentielle réduisant à néant la neutralité fonctionnelle dans un second temps, en rupture avec la nature parlementaire du régime (§2).

§ I. L'AMBIVALENCE DE LA MISSION D'ARBITRAGE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : DE L'ARBITRAGE SUPRA-PARTISAN A L'ARBITRAGE INTER-PARTISAN

Ce sont ainsi les défauts de **la dimension fonctionnelle de la neutralité** qui font l'objet des développements à suivre. Ceux-ci sont dus essentiellement à un certain manque de rigueur par les rédacteurs dans la définition de la fonction présidentielle. En effet, l'ambivalence autour de la fonction présidentielle d'arbitrage permet d'entretenir une confusion sur la conservation d'une neutralité fonctionnelle fondamentale à la définition du régime parlementaire. Les interprétations potentiellement divergentes de cette notion, mises en évidence lors de la rédaction des projets constitutionnels, ont pour effet de créer une ambiguïté sur la fonction présidentielle (A) ayant pour conséquence une possible remise en cause de la neutralité présidentielle (B).

A. Le caractère imprécis de l'arbitrage présidentiel

Comme le relèvent certains auteurs, le **caractère sans doute volontairement flou de la notion d'arbitrage** consacrée est de nature à fragiliser la neutralité fonctionnelle du président. En effet, cette notion d'arbitrage est centrale puisqu'elle encadre en partie le contenu de la fonction présidentielle par le biais des articles définissant la fonction⁶²⁸. Mais G. Vedel relève justement que « la notion d'arbitrage est la plus brumeuse de toutes les nuées qui encombrant notre droit constitutionnel »⁶²⁹. L'importance de cette notion, notamment pour les rédacteurs de la Constitution française⁶³⁰, s'explique sans doute à la lumière de cette ambivalence, permettant une multiplicité d'interprétation de la mission présidentielle bienvenue dans le contexte d'adoption de la Constitution de 1958⁶³¹. Le terme est présenté par les rédacteurs de la Constitution comme un

⁶²⁸ Cf. *supra*, ce chapitre, section 1, §1, A.

⁶²⁹ Cité par G. Conac, J. Le Gall, « Titre II : Le président de la République (...) », *op. cit.*, p. 248.

⁶³⁰ R. Janot en réponse à la proposition de M. Landron de supprimer les mots « par son arbitrage » à l'article 3 du projet (futur article 5 de la Constitution) : « À ce terme le Gouvernement attache la plus grande importance, car il indique l'esprit dans lequel est conçue l'institution du président de la République » (*DPSHEC, Vol. III, op. cit.*, p. 302).

⁶³¹ Cette ambivalence sur le terme d'« arbitre » a été soulevée assez tôt. Une note pour le général de Gaulle en date du 16 juin 1958 le révèle toujours sous la plume de R. Janot le révèle : « En effet, pour des hommes formés par la tradition parlementaire française de ces dernières années, un président de la République arbitre est un personnage qui ne prend jamais parti sur les grands problèmes, qui ne prononce que des phrases très générales et dont l'autorité morale est

« concept nouveau »⁶³² faisant ainsi du président « une autorité morale »⁶³³, admise à prendre des « décisions qui sont sa chose propre »⁶³⁴ et pouvant être « investi de pouvoirs exceptionnels »⁶³⁵. La forme dite « passive » de l'arbitrage a donc été volontairement écartée afin de consacrer un arbitrage présidentiel proactif mais toujours impartial et clairement dissocié de la politique conjoncturelle, et donc neutre⁶³⁶. R. Janot résume ainsi devant le Conseil d'État la mission présidentielle :

« Par cette notion, on veut précisément indiquer quel est l'esprit pour lequel intervient le président de la République. Certains auteurs, plus ou moins bien intentionnés, ont donné du rôle du président de la République une interprétation qui n'est pas la bonne. En particulier, ils ont voulu considérer que certaines des attributions, qui étaient les siennes -, dénaturaient complètement ce rôle du chef de l'État qui doit être précisément un rôle d'arbitre, mais, encore une fois, d'un arbitre qui n'est pas un miroir, qui n'est pas passif, qui prend un certain nombre de décisions »⁶³⁷.

Le recours à cette notion permet d'expliquer l'assouplissement de la neutralité fonctionnelle sans toutefois la remettre en cause totalement. Mais cette notion d'arbitrage « actif » peut aussi potentiellement constituer le cheval de Troie permettant à une interprétation *contra constitutionem* de la mission présidentielle⁶³⁸, soit d'une « présidence gouvernante », de s'imposer⁶³⁹ en annihilant la neutralité fonctionnelle. La notion d'arbitre telle que consacrée par la Constitution française est spécifique à la lecture des travaux en ce qu'elle fait référence à une

d'autant moins contestée qu'elle ne s'exerce pratiquement pas. C'est bien évidemment à ce genre d'arbitre que pensaient MM. Guy Mollet et Pfmilin. // Il va de soi qu'une telle conception n'a aucun sens aujourd'hui. Certes, un arbitre n'est pas un partisan. Mais ce n'est pas non plus un spectateur. Un arbitre est une personne qui décide dans certains cas particulièrement graves et qui, par conséquent, a le pouvoir propre de décider en ces cas graves. // La notion de pouvoir propre est ici essentielle » (*DPSHEC, Vol. I, op. cit.*, p. 257). À l'occasion d'un colloque organisé autour de lui pour le trente-cinquième anniversaire de la Constitution de 1958, R. Janot met en évidence une fois de plus cette ambivalence à travers le fameux exemple sportif : « Il y a deux catégories d'arbitres dans la vie : l'arbitre de tennis qui se limite à annoncer les scores, et l'arbitre qui est chargé de régler une question et qui prend une décision » (D. Maus, O. Passelecq (dir.), *Témoignages sur l'écriture de la Constitution de 1958*, La documentation française, 1997, p. 47).

⁶³² Le commissaire du Gouvernement M. Janot affirme ainsi devant le Conseil d'État : « Si la Constitution est capable aussi de créer une nouvelle institution, elle est capable aussi de créer des concepts juridiques et, précisément, ce concept que nous voudrions créer par ce texte » (*DPSHEC, Vol. III, op. cit.*, p. 302).

⁶³³ *Ibid.*

⁶³⁴ *Ibid.*

⁶³⁵ *Ibid.*

⁶³⁶ De Gaulle le présente ainsi devant le Comité consultatif constitutionnel : « Le président de la République est un personnage impartial, qui ne se mêle pas de la conjoncture politique et qui ne doit pas s'en mêler. Il est là simplement [...] pour que les pouvoirs publics fonctionnent normalement, régulièrement, comme il est prévu dans la Constitution. Il est un arbitre, il n'a pas à s'occuper de la conjoncture politique, et c'est la raison pour laquelle, entre autres, le Premier ministre et le gouvernement n'ont pas à être responsables devant lui » (*DPSHEC, Vol. II, op. cit.*, p. 300).

⁶³⁷ *DPSHEC, Vol. III, op. cit.*, p. 302.

⁶³⁸ M.-A. Cohendet, « L'arbitrage du président de la République », *Archives de philosophie du droit*, n° 52, 2009, pp. 15-55.

⁶³⁹ Pour le détail des trois phases de l'évolution du pouvoir du chef de l'État de l'arbitrage vers le gouvernement politique que l'auteur lie en grande partie à la résolution de la question algérienne V. G. Vedel, « De l'arbitrage à la mystique », *Preuves, Cahiers mensuels du Congrès pour la liberté de la culture*, n° 112, juin 1960, pp. 16-24.

forme particulière de l'arbitrage qui est l'**arbitrage « actif »**⁶⁴⁰. Cela fait notamment appel au renforcement des prérogatives présidentielles et à la dévolution d'un pouvoir décisionnaire⁶⁴¹. Pourtant, lors de son allocution devant le Conseil d'État pour présenter le projet de Constitution, M. Debré affirme que « [l]e président de la République n'a pas d'autre pouvoir que celui de solliciter un autre pouvoir ». Les moyens d'action du président seraient donc intrinsèquement limités. La fonction présidentielle, à la lumière de cette présentation, ne comprendrait donc pas de pouvoir décisionnaire. Or, à la lecture des travaux sur la Constitution, il apparaît une autre conception de la mission d'arbitrage du président qui comprendrait cette fois un « pouvoir de décision »⁶⁴², faisant du président un arbitre « actif »⁶⁴³.

Quant à la Constitution turque, celle-ci révèle selon le constat de la Cour constitutionnelle la position « forte » et « influente » de la présidence de la République⁶⁴⁴. C'est en effet le cas au regard de l'article 104 qui prévoit de nombreuses attributions, qui ne sont au demeurant pas limitatives, dévolues à la présidence dans les différentes fonctions étatiques qu'elles soient exécutive, législative ou juridictionnelle. De plus l'article 8 de la Constitution de 1982 lui confie l'exercice conjoint de la fonction exécutive avec le gouvernement. Pour autant, cela ne remettrait nullement en cause la fonction d'arbitre entre les pouvoirs mais tendrait au contraire dans l'esprit des rédacteurs à la consacrer, et à la rendre plus efficace, en intégrant le président-arbitre dans un champ d'action plus élargi par l'assouplissement de la neutralité fonctionnelle, comme vu précédemment. Toujours selon la même décision de la Cour constitutionnelle :

« Sans aucun doute, en prenant soin d'assurer l'impartialité du président de la République, celui-ci a été pensé comme un élément d'équilibre et de stabilité ; il n'a pas été envisagé comme un outil d'exécution à la disposition du parti majoritaire, comme un président « symbolique » sans aucune compétence »⁶⁴⁵.

⁶⁴⁰ R. Janot lors de l'entretien avec la presse le 6 septembre 1958 (*DPSHEC, Vol. IV, op. cit.*, p. 16) : « Quelle est la mission du Président de la République ? C'est une mission d'arbitre, mais d'arbitre dans un sens positif. Il y a deux façons de considérer le métier d'arbitre : l'arbitre peut simplement regarder, mais il peut aussi prendre des décisions, des arbitrages. Eh bien dans cette Constitution, le Président de la République ce n'est pas le Monsieur qui regarde, c'est un Monsieur qui arbitre effectivement, au sens positif de ce terme ».

⁶⁴¹ Cf. *infra*, partie II, titre I, chapitre II, section 1, §1.

⁶⁴² Selon les « Commentaires sur la Constitution » du Secrétariat général du Gouvernement la réponse à la question « [q]uelle est la mission du Président de la République ? » est « [c]'est une mission d'arbitrage, mais d'arbitre dans un sens positif. Il y a deux façons de considérer le métier d'arbitre : l'arbitre peut simplement regarder, mais il peut aussi prendre des décisions, des arbitrages. Eh bien ! dans cette Constitution, le président de la République n'est pas celui qui regarde et se contente de regarder ; c'est quelqu'un qui arbitre effectivement, au sens positif de ce terme » (*Commentaires sur la Constitution du 4 octobre 1958*, NED, n° 2530, 11 avril 1959, p. 7, cité par J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la Vème : bilan d'un septennat*, LGDJ, 1977, p. 64).

⁶⁴³ *Ibid.* p. 62 et s.

⁶⁴⁴ *Anayasa Mahkemesi*, E. 1992/37, K. 1993/18, Kt. 27/04/1993, (*AMKD*, S. 31, C. 1, p. 114).

⁶⁴⁵ « Kuşkusuz Anayasa'da, tarafsızlığını sağlama konusunda özen gösterilen Cumhurbaşkanı, siyasal yaşamda bir denge ve kararlılık ögesi olarak düşünülmüş; çoğunluk partisinin emrinde bir yürütme aracı, hiç bir yetki sahibi olmayan "simgesel" bir Devlet başkanı durumuna sokulması amaçlanmamıştır » (*ibid.*, p. 115).

Les prérogatives du président de la République dans le pouvoir exécutif s'analysent avant tout comme étant propres au pouvoir préservateur et s'exerçant dans le cadre de sa mission d'arbitre. Certes, sa fonction est révélatrice d'un pouvoir décisionnaire, mais qui ne se confond pas dans l'esprit des constituants avec la fonction gouvernementale. Il s'agit encore d'un élément renforçant la fonction d'arbitre et de gardien du président de la République, puisque c'est précisément cette fonction dévolue par le constituant qui permet de le distinguer du gouvernement⁶⁴⁶.

Cependant cette notion d'arbitrage comporte déjà, au stade de sa consécration constitutionnelle une forme d'ambivalence de nature à potentiellement justifier l'intervention du président dans la fonction gouvernementale. Celle-ci est notée par exemple par A. Bour lors de la phase de la présentation du texte au Comité consultatif constitutionnel lors de la séance du 31 juillet 1958 :

« Ce qu'il faut à tout prix éviter – vous serez tous de cet avis – ce sont les conflits ; il faut les éviter par l'arbitrage. // Or, lorsque vous dites- c'est écrit à l'article 3 du texte : « le président de la République assure par son arbitrage... », je n'en suis pas sûr. // Car le président de la République – et cela dépendra de sa personnalité- sera un arbitre ou ne le sera pas, selon qu'il pèsera sur la politique du pays. // Et comment ne pourrait-il pas peser sur la politique du pays muni des pouvoirs que vous allez lui donner ? // Quel est l'arbitre, notre arbitre à tous ? C'est la nation. Vous lui donnez le pouvoir de dissolution, et vous lui donnez la possibilité d'avoir recours au référendum. //Voilà l'arbitrage. //Et si l'arbitre suprême, qui est la nation, se prononce contre la proposition qui aura été faite par le président de la République, qui, en la matière, sera partie, qu'arrivera-t-il ? // On l'a dit tout à l'heure, se démettre ou se soumettre. (...) // Mais j'adjure mes collègues de penser à ce que je considère comme la pièce maîtresse, comme le problème vital du texte : ne soulevons pas la difficulté qui peut consister à dresser le pays indirectement contre le président de la République »⁶⁴⁷.

Selon A. Bour, les prérogatives attribuées au président sont incompatibles avec la mission d'arbitrage qu'est la sienne puisqu'elles impliquent une participation à la fonction gouvernementale. Or, en participant à cette fonction, le président pourrait se mettre en porte-à-faux avec le corps électoral, en risquant alors de perdre toute autorité dans une institution pourtant conçue comme étant stratégique. Cependant l'usage de telles prérogatives est en principe encadré par cette mission d'arbitre du président de la République française à l'article 5, mais aussi dans le contenu de cette mission, c'est-à-dire au devoir de « veille[r] à l'application de la Constitution et au fonctionnement ordonné et harmonieux des organes de l'État » du président de la République turque à l'article 104. Toutefois, la pratique politique peut potentiellement s'inscrire dans le sens inverse, à savoir une possible réinterprétation de la mission d'arbitrage présidentiel au regard cette

⁶⁴⁶ Ainsi, lors de l'élaboration de la Constitution de 1958, le président du Conseil d'État fait état de sa position sur une éventuelle suppression de la mission d'arbitrage lors de la séance 27 août, M. le président : « Je crois que nous commettrions une erreur de supprimer ce mot qui symbolise vraiment la différence entre un chef de Gouvernement et le président de la République » (*DPSHEC, Vol.III, op. cit.*, p. 303).

⁶⁴⁷ *DPSHEC, Vol.II, op. cit.*, p. 88.

fois de ses prérogatives, et notamment de leur renforcement. La nature parfois décisionnaire des prérogatives présidentielles permet de faire primer cette conception « active » de l'arbitrage, posant les fondements d'un domaine nettement élargi pour les décisions présidentielles. C'est de cette manière que peuvent se justifier les empiètements présidentiels au sein de la fonction gouvernementale sans que ceux-ci ne relèvent véritablement du pouvoir d'État⁶⁴⁸. L'ambivalence de la notion permet non seulement l'adoption d'une disposition satisfaisant tous les rédacteurs de la Constitution⁶⁴⁹, mais offre au président de la République une certaine souplesse dans l'interprétation de sa fonction⁶⁵⁰. C'est ainsi que selon R. Janot :

« [L]a rédaction de l'article 5 lui a permis de donner un sens plénier. [...] Oui, il y avait une ambiguïté : le Général, après la Constitution, a nommé Michel Debré Premier ministre, parce qu'il l'aimait bien, qu'il avait une totale confiance en lui. Mais Michel Debré, nommé Premier ministre, pouvait tout à fait normalement dire que, compte tenu de l'importance des attributions, il dirigeait le gouvernement. Il l'a d'ailleurs dit à ses collaborateurs. Grâce à cet article, le Général de Gaulle, élu Président de la République, donnant un sens plénier à son article 5, gardait toute possibilité d'intervention. [...] Il était donc indispensable que cet article, que je garde toujours sur moi parce qu'il explique beaucoup de choses, fut rédigé de cette façon. Cela a une importance considérable. Michel Debré pouvait très légitimement penser qu'il rendrait compte de la politique de la France au Général de Gaulle régulièrement, mais, à cause de l'article 5 il n'en était rien : ces choses ne doivent jamais être oubliées »⁶⁵¹.

Il s'agit ici d'une affirmation nuancée du conseiller technique au cabinet du général de Gaulle postérieurement à l'élaboration de la Constitution car la pratique démontre dès les premières années du mandat du général des empiètements bien plus substantiels qu'une interprétation plénière de l'article 5, toujours par référence à l'arbitrage actif. Ainsi et comme le démontre la fameuse conférence de presse du 31 janvier 1964, de Gaulle a une interprétation particulièrement extensive de la fonction présidentielle :

⁶⁴⁸ *JO Débats*, Assemblée nationale, 25 avril 1964 (cité par J.-L. Quermonne, « La notion de pouvoir d'État... », p. 551), Pompidou : « ce mot d'arbitrage est souvent employé à propos de mes fonctions. Or, ce qu'on appelle l'arbitrage du Premier ministre, ce sont mes décisions ».

⁶⁴⁹ Ce qui s'explique notamment par une conception différente du rôle du président de la République au sein du comité interministériel dans laquelle les ministres d'États G. Mollet et P. Pflimlin ne souhaitent pas que le président le « *leader* politique de la Nation », ce rôle devant incomber au Premier ministre responsable devant le Parlement (F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 449).

⁶⁵⁰ Une telle intention n'est pas de nature à surprendre, au regard des travaux de la constituante en France, notamment à la lecture de la première version de l'article 5 actuel rédigé par M. Debré et son comité d'experts et qui attribuait initialement le pouvoir de définition de l'orientation de la politique générale au président de la République : « Le président de la République est responsable du maintien de l'indépendance de la Nation et de l'intégrité de son territoire. // Assisté du gouvernement, il définit l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays et en assure la continuité. // Il prend les initiatives nécessaires pour que les pouvoirs publics puissent remplir leurs missions respectives dans l'intérêt de la Nation et dans le respect de la présente Constitution » (*DPSHEC*, Vol. I, *op. cit.*, p. 251).

⁶⁵¹ Association des Amis de Michel Debré, *Michel Debré et la Constitution...*, *op. cit.*, p. 75.

« ...s'il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de chef de l'État est confiée tout entière au président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui ; enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres... »⁶⁵².

Il apparaît donc que la notion d' « arbitrage » ainsi défini présente un défaut de précision et de rigueur de la part des rédacteurs des Constitutions et qui contient de fait un risque pour la préservation de la neutralité fonctionnelle du président de la République.

B. La conséquence de l'ambivalence : un risque de transformation de la nature de la fonction présidentielle

C'est la conception « active » de l'arbitrage qui rend flou la distinction entre le pouvoir présidentiel neutre et les pouvoirs actifs. Selon M.-A. Cohendet, il existe une constante dans la notion d'arbitrage qui est « un *tiers neutre* par rapport aux parties qui tranche leur différend en *statuant conformément au droit*, par une décision qui s'impose à elles »⁶⁵³. Or, si la conception active de l'arbitrage présidentiel est conçue comme la possibilité pour le président d'intervenir dans le domaine de compétence des pouvoirs actifs, l'arbitre n'est plus en position d'impartialité par rapport aux parties entre lesquelles le différend doit être tranché. C'est alors un assouplissement de sa neutralité fonctionnelle dans le meilleur des cas, mais aussi une potentielle remise en cause de celle-ci. Toutefois, dans l'esprit des rédacteurs de la Constitution française, et notamment du général, le parlementarisme n'est pas remis en cause dans la mesure où l'accent est mis sur la neutralité partisane du chef de l'État. De même pour les rédacteurs turcs qui voient alors l'institution présidentielle telle qu'elle était sous les Républiques précédentes à certaines rares exceptions, soit une institution réservée à une certaine élite⁶⁵⁴. Ainsi, ce contexte peut révéler une conception différente de l'arbitrage présidentiel dans lequel le président se révèle être, en pratique et dans de telles conditions un arbitre **inter-partisan**. La remise en cause de la neutralité fonctionnelle achève la fragilisation de la neutralité partisane telle que décrite dans la section précédente lorsque celle-là a pour conséquence de remettre en question le positionnement du président par rapport aux partis politiques qui est conçue initialement comme étant **supra-partisan par les rédacteurs des Constitutions**⁶⁵⁵.

⁶⁵² Conférence de presse du 31 janvier 1964 du général de Gaulle [Site de l'institut national de l'audiovisuel : en ligne <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaule00382/conference-de-presse-du-31-janvier-1964.html>].

⁶⁵³ M.-A. Cohendet, « L'arbitrage du président de la République », *op. cit.*, p. 17.

⁶⁵⁴ Selon E. Özbudun (*Türk anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 69) : « Muhtemelen, Evren'in döneminin bitiminden sonra da, bu makama ancak devlet elitlerin onayını sağlamış kişilerin seçilebileceği varsayılmıştır » [« Il a vraisemblablement été supposé qu'après la période du général Evren, seuls les individus ayant obtenu l'assentiment des élites de l'État seraient éligibles »].

⁶⁵⁵ Cf. *supra*, ce titre, chapitre I, section 2, §2, B.

Mais les rédacteurs des Constitutions ont aussi et surtout pensé l'institution présidentielle en opposition aux partis politiques et non pas seulement en-dehors des partis politiques⁶⁵⁶. Cela constitue également un élément fragilisant la neutralité présidentielle dans un contexte favorable⁶⁵⁷. La mission présidentielle est ainsi pensée comme un contrepoids au pouvoir des partis politiques qui sont considérés par les rédacteurs des constitutions comme les principaux instigateurs des déséquilibres dont souffraient les précédents régimes politiques. En effet, alors que la neutralité partisane du chef de l'État est renforcée en apparence, la manière de concevoir ainsi la mission présidentielle par les rédacteurs de la Constitution y porte une atteinte. En faisant du président une « autorité de tutelle » sur les partis politiques, les constituants installent la mission présidentielle dans un domaine duquel il devrait être strictement exclu. Les rédacteurs ont finalement conçu le président de la République comme une autorité placée non pas au-dessus mais entre les partis politiques, ce qui ne fait plus de lui une « autorité tiers » mais une autorité de la même nature que les parties entre lesquelles il doit mener sa mission d'arbitrage. Au regard de cette nouvelle donnée, les prérogatives renforcées mais limitées par la nature arbitrale de la fonction présidentielle risquent de prendre une dimension différente. Pensées initialement comme permettant d'assurer l'équilibre des pouvoirs et les intérêts de l'État, elles ont alors tout le potentiel d'être exercées dans un domaine qui doit en principe être exclu du champ d'action présidentiel et remettant en question le principe d'unité caractéristique du régime parlementaire. En effet lorsque la neutralité partisane du chef de l'État est à ce point fragilisée, et que la mission qui lui est dévolue contient ce lien inextricable avec les partis politiques, les conditions sont réunies pour que la présidence de la République ne soit plus limitée dans l'usage de ces prérogatives par sa fonction d'arbitre.

L'ambiguïté ainsi mise en évidence autour de la fonction présidentielle a pour effet de changer la conception de la nature du pouvoir. Dès lors, malgré le soutien d'une autre théorie de la neutralité présidentielle, un tel changement a pour effet de remettre en cause le régime parlementaire pourtant consacré par les Constitutions de 1958 et de 1982.

§ 2. LA MODIFICATION PROGRESSIVE DE LA CONCEPTION DE LA NEUTRALITE PRESIDENTIELLE : L'INSTITUTION D'UN CONTREPOUVOIR PRESIDENTIEL DEVIANT DU PARLEMENTARISME

L'ambiguïté autour de la fonction présidentielle conjuguée à la fragilisation de la neutralité partisane donne lieu à un changement dans la conception même de la neutralité présidentielle.

⁶⁵⁶ À cet égard, il est intéressant de noter durant tout le processus constituant, l'interdiction pour les membres de l'Assemblée consultative d'adhérer à un parti politique au 11 septembre 1980 à l'article 4 g) de la loi n° 2485 sur l'Assemblée constituante (*Resmî Gazete*, 30.06.1981-17386 Mükerrer, p. 2).

⁶⁵⁷ Soit un contexte dans lequel le président, soutenu par une majorité, et avec une certaine légitimité politique ou historique, peut avoir une interprétation large de sa mission.

Comme cela a été préalablement exposé⁶⁵⁸, la neutralité présidentielle telle que conçue par les rédacteurs des Constitutions de 1958 et 1982, semble se fonder sur la conception du pouvoir royal de B. Constant dans son principe. Toutefois, par certains aspects des dispositions constitutionnelles consacrées, une conception de la neutralité qui se détache du pouvoir préservateur de l'auteur émerge pour aller vers un pouvoir qui se prétend toujours neutre mais dont le champ d'action peut potentiellement couvrir la fonction gouvernementale et remettre ainsi en question la neutralité fonctionnelle du président (A). Cette conception du pouvoir neutre au sens de C. Schmitt, qui se fonde également sur la thèse de B. Constant, mais qui le théorise à la lumière du modèle empirique de la Constitution de Weimar de 1919⁶⁵⁹, se concilie difficilement avec la définition du régime parlementaire préalablement formulée imposant l'unité de l'orientation politique au sein des pouvoirs législatif et exécutif⁶⁶⁰ (B).

A. Une neutralité fonctionnelle potentiellement fragile

Le glissement du pouvoir neutre tel que théorisé par B. Constant vers le pouvoir neutre tel qu'interprété par C. Schmitt, se produit essentiellement sur le terrain de la conception de la neutralité fonctionnelle. En effet, C. Schmitt est intransigeant sur un positionnement présidentiel supra-partisan (*überparteilich*)⁶⁶¹ en adéquation avec la neutralité de B. Constant sur ce point. C'est en cela que le *Reichspräsident* se distingue des autres pouvoirs (du gouvernement et du *Reichstag*) selon C. Schmitt, puisqu'alors que celui-ci incarne l'« unité et la totalité constitutionnelle du peuple allemand »⁶⁶², les autres institutions incarnent aux yeux de l'auteur la division par le biais notamment des partis politiques⁶⁶³. C. Schmitt reprend B. Constant mais ce n'est pas tout à fait la même conception de la mission de la présidence défendue par les deux auteurs conformément à l'observation de R. Capitant⁶⁶⁴ et de H. Kelsen⁶⁶⁵. C. Schmitt raisonne à

⁶⁵⁸ Cf. *supra*, ce titre, chapitre 1, section 1, §1.

⁶⁵⁹ C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, *op. cit.*

⁶⁶⁰ Cf. *supra*, introduction.

⁶⁶¹ « En théorie, il [le *Reichspräsident*, *ndlr*] est conçu comme un homme qui réunit sur sa personne la confiance du peuple entier par-delà les œillères et les limites des organisations et bureaucraties de parti, non comme un homme de parti, mais comme l'homme de confiance du peuple entier » (C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, *op. cit.*, p. 497). C. Schmitt considère le *Reichspräsident* comme « l'élément monarchique qu'une constitution moderne libérale utilise pour obtenir un équilibre entre le législatif et l'exécutif » (*ibid.*), monarque que l'auteur place « au-dessus des partis » (*ibid.*, p. 432), il poursuit ainsi : « Lorsque la parlementarisation et la démocratisation ont transformé l'État en un État de partis, c'est une place à part, importante. Dans l'organisation des différents « pouvoirs », face au législatif et à l'exécutif, le roi en tire une position spéciale. Il devient un pouvoir neutre, un invisible modérateur qui égalise, tempère et modère toutes les oppositions et les frictions entre les diverses fonctions et activités de l'État » (*ibid.*).

⁶⁶² S. Baume, *Carl Schmitt, penseur de l'État. Genèse d'une doctrine*, Presses de Sciences Po, 2008, p. 130.

⁶⁶³ V. R. Capitant, « Le rôle politique du président du Reich », in R. Capitant, *Écrits constitutionnels*, textes rassemblés par J.-P. Morelout, Éditions du CNRS, 1982, p. 442.

⁶⁶⁴ « Car le Président du Reich est incontestablement un organe politique, au même titre que le Reichstag auquel il fait équilibre, et la mission de contrôle gouvernemental qui lui est assignée est au premier chef une mission politique. Au lieu d'emprunter à Benjamin Constant la théorie du pouvoir intermédiaire, peut-être M. Carl Schmitt eût-il mieux fait de se référer à Guizot et d'appliquer au pouvoir ministériel l'étiquette qu'il destine au chef de l'État » (*ibid.*, p. 442).

⁶⁶⁵ H. Kelsen, *Qui doit être le gardien de la Constitution ?*, *op. cit.*, pp. 69-70).

partir du régime politique de Weimar défini préalablement comme un régime parlementaire⁶⁶⁶ mais qui selon peut donner lieu dans la pratique politique à une diversité de pratiques politiques que l'auteur présente comme plusieurs sous-systèmes dont le système présidentiel⁶⁶⁷ « que la Constitution de Weimar reconnaît potentiellement »⁶⁶⁸. Toutefois, cette dernière laisserait alors apparaître selon C. Schmitt « deux chefs politiques »⁶⁶⁹ potentiels que sont « le Chancelier du *Reich* et le *Reichspräsident* »⁶⁷⁰. Alors que l'autorité du premier se fonderait essentiellement sur la confiance du *Reichstag* et sur sa compétence constitutionnelle de déterminer l'orientation de générale, celle du second proviendrait de son élection directe par le peuple⁶⁷¹. En effet, selon S. Baume, C. Schmitt a une conception spécifique de la balance des pouvoirs, notamment au sein de l'exécutif qui s'observerait par « neutralisation mutuelle des prérogatives entre le président du *Reich* et le chancelier, ainsi que ses ministres »⁶⁷². C. Schmitt semble donc le concevoir comme un élément d'équilibre de la balance des pouvoirs et non en tant qu'institution capable de protéger un tel équilibre.

Pour autant, C. Schmitt est opposé à une telle dualité dans l'exécutif⁶⁷³, raison pour laquelle il conçoit le *Reichspräsident* non pas comme « un chef » mais comme « une puissance impartiale, neutre, l'homme « objectif », alors en tant que titulaire d'un *pouvoir neutre*, c'est un pouvoir modérateur, un médiateur qui ne tranche pas, mais rassemble les partis et crée une atmosphère de conciliation par la considération et la confiance dont il jouit auprès des partis »⁶⁷⁴. L'auteur considère qu'une telle figure, du fait de son élection directe, doit être « un politicien et un chef dans un sens particulièrement net et fort », mais qu'il est sans doute illusoire de le concevoir comme détaché des partis puisqu'« à une époque de politique parlementaire partisane normale, toute personne qui entre dans la vie publique politique reçoit très vite une étiquette de parti »⁶⁷⁵. Le *Reichspräsident* qui, outre son élection directe, accumule des pouvoirs substantiels (la représentation à l'échelle internationale, la nomination des fonctionnaires, les mesures d'état d'exception, droit de grâce, la dissolution, la nomination et révocation du chancelier et des ministres)⁶⁷⁶, est soumis à la règle du contreseing :

« Si le *Reichspräsident* et le gouvernement du *Reich* s'entendent – soit parce que le *Reichspräsident* se soumet au gouvernement, soit parce qu'il

⁶⁶⁶ Le chapitre 27 de son ouvrage de référence s'intitule : « Le système parlementaire de la République de Weimar » (C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, op. cit., p. 489).

⁶⁶⁷ *Ibid.*, p. 490.

⁶⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁶⁹ *Ibid.*, pp. 497-498.

⁶⁷⁰ *Ibid.*

⁶⁷¹ V. tableau récapitulatif des sous-systèmes de C. Schmitt (*ibid.*, p. 490).

⁶⁷² S. Baume, *Carl Schmitt, penseur de l'État*, op. cit., pp. 116-117.

⁶⁷³ « Qu'un peuple ait de cette manière deux chefs politiques peut aboutir à des conflits dangereux si tous deux se trouvent être de vrais chefs politiques et n'ont pas la même orientation politique » (C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, op. cit., p. 498).

⁶⁷⁴ *Ibid.*

⁶⁷⁵ *Ibid.*, p. 499.

⁶⁷⁶ *Ibid.*, p. 437.

le dirige, soit enfin parce que des conceptions communes des deux parties engendrent une action commune – le dualisme de l'exécutif disparaît, et le Reichstag se trouve confronté à un gouvernement fort. Si un conflit se produit entre le président et le Reichstag, il reste les différentes possibilités d'appel au peuple [...] »⁶⁷⁷.

Le pouvoir neutre est ici pensé comme intégrant la mécanique des pouvoirs/contre-pouvoirs, typique de la présence d'une pluralité de pouvoirs, et non comme un pouvoir de contrôle ou de surveillance qui se fonde dans un régime d'unité d'orientation politique. L'illustration la plus flagrante en ce sens est le pouvoir de révocation du *Reichspräsident* sur le Chancelier du *Reich*. Ce dernier point démontre qu'il n'y a pas de distinction véritable entre le pouvoir neutre présidentiel et les pouvoirs actifs au sens de B. Constant dans la conception schmittienne de la neutralité présidentielle qui fait l'impasse sur la neutralité fonctionnelle du président en concentrant sa thèse uniquement sur sa neutralité partisane⁶⁷⁸. C. Schmitt est en effet favorable à une « revalorisation de la fonction présidentielle » selon les termes de S. Baume⁶⁷⁹. Il insiste notamment sur « les contraintes » liées à l'obligation de contreseing des actes du président⁶⁸⁰. Il apparaît donc que C. Schmitt souhaite faire du président un pouvoir actif, et c'est en ce sens que H. Kelsen fonde sa critique de la thèse de C. Schmitt sur le gardien de la Constitution⁶⁸¹. Seulement une telle conception de la « neutralité » a pour objet de transformer la nature du pouvoir présidentiel et remettre en cause le principe d'unité politique.

B. La remise en cause du principe de l'unité d'orientation politique : les risques de déviance du régime parlementaire vers le présidentialisme

La pratique politique en France et en Turquie, avant la mise en œuvre de l'élection directe⁶⁸², révèle déjà cette évolution de la conception du pouvoir neutre vers celle propre à

⁶⁷⁷ *Ibid.*, p. 499.

⁶⁷⁸ Soit l'acception positive de la neutralité selon C. Schmitt « aboutissant à une décision » (C. Schmitt, *La notion de politique; [suivi de] Théorie du partisan*, traduit de l'allemand par M.-L. Steinhauser, Calmann-Lévy, 1972, p. 163) ou plus précisément « la neutralité en tant qu'expression d'une totalité et d'une unité qui englobe tous les regroupements antagonistes, les relativisant de ce fait même » (*Ibid.*, p. 164). Selon l'auteur il s'agit de « la neutralité de la décision étatique, qui face au fractionnement et au partage de l'État en partis et en intérêts particuliers, tranche les conflits intra-étatiques, lorsque cette décision fait valoir l'intérêt de l'État en tant que totalité » (*ibid.*).

⁶⁷⁹ S. Baume, *Carl Schmitt, penseur de l'État*, op. cit., p. 125.

⁶⁸⁰ *Ibid.*

⁶⁸¹ « Lorsque Benjamin Constant affirme que le Monarque est le détenteur d'un pouvoir neutre, cette affirmation présuppose que l'exécutif est divisé en deux pouvoirs : un pouvoir passif et un pouvoir actif, et que le Monarque représente simplement le pouvoir passif. Ce n'est que comme le pouvoir passif qu'il peut être « neutre » (H. Kelsen, *Qui doit être le gardien de la Constitution ?*, op. cit., p. 69).

⁶⁸² Il s'agit ici d'un élément essentiel de l'institution du *Reichspräsident* selon C. Schmitt qui se distingue de la situation des présidents français et turc avant la réforme de l'élection directe. Toutefois la comparaison demeure pertinente et peut s'appliquer avant même la mise en œuvre de l'élection directe. Car ce qui est intéressant dans la théorie de Schmitt est la quasi-absence d'une neutralité fonctionnelle du *Reichspräsident* malgré l'existence d'une certaine neutralité partisane (qui est également parfois nuancé par l'auteur), ce qui correspond à certaines périodes de

C. Schmitt⁶⁸³. Alors que pour B. Constant le pouvoir préservateur doit être un tiers par rapport aux pouvoirs dits actifs, pour C. Schmitt, celui-ci doit être non seulement tiers par rapport aux partis mais surtout placé au-dessus d'eux. Le pouvoir modérateur selon la thèse de Constant doit rester extérieur aux fonctions exécutive et législative⁶⁸⁴ dont une importante partie est contenue dans la fonction gouvernementale relevant du « pouvoir démocratique » conceptualisé par G. Burdeau. Cette fonction gouvernementale est plus réduite que les fonctions dévolues au pouvoir actif dans la théorie de B. Constant, mais il s'agit toujours d'un domaine qui doit rester en dehors de l'intervention présidentielle sans quoi sa neutralité serait remise en cause. En effet, alors que dans le régime présidentiel, la fonction modératrice est dévolue à chacun des pouvoirs actifs et intègre donc le domaine de compétence de ces derniers, l'équilibre en régime parlementaire qui repose sur l'unicité politique du pouvoir serait anéanti si cette fonction devait être affectée à l'un des pouvoirs actifs. C'est cette conception du pouvoir neutre qui prévaut dans les constitutions française et turque dans la mesure où le pouvoir présidentiel a tendance à se confondre par certains aspects au pouvoir exécutif, non seulement dans son statut (le président est présenté comme le chef de l'exécutif), mais aussi, dans une certaine mesure, à travers sa fonction (comme le laisseraient penser certaines compétences présidentielles comme par exemple le pouvoir de présider le Conseil des ministres qui est une possibilité à l'origine dans la Constitution turque mais qui est systématique dans la Constitution française). Ainsi, bien que le président n'exerce pas en principe directement le pouvoir exécutif du fait de la règle du contreseing, et que ces prérogatives soient présentées comme étant liées à sa fonction de pouvoir préservateur, il apparaît dans ces conditions une implication sans pareille de la présidence notamment dans le pouvoir exécutif et bien au-delà.

Cependant **la neutralité présidentielle au sens de C. Schmitt n'est pas compatible avec la neutralité du chef de l'État en régime parlementaire** et implique la constitution d'une déviance présidentialisante et non d'un sous-système comme le présente l'auteur. Comme vu dans le précédent chapitre, les rédacteurs des Constitutions ont entendu consacrer la neutralité présidentielle. Dans la réflexion de C. Schmitt, le président est conçu comme un contrepouvoir dans le modèle d'un régime présidentiel. Selon sa conception de la neutralité sur le plan interne, il s'agirait de « la neutralité de la décision étatique qui, face au fractionnement et au partage de l'État en partis et intérêts particuliers, tranche les conflits intra-étatiques, lorsque cette décision fait valoir l'intérêt de l'État en tant que totalité »⁶⁸⁵. En effet, le président neutre n'intervient pas, en principe, dans le processus démocratique du débat parlementaire, et ne se positionne pas en fonction des

la pratique des présidences françaises et turques sous les Républiques étudiées. Ce qui tend à prouver que le présidentielisme ne prend pas son essor nécessairement dans cette élection directe mais que celle-ci contribue grandement à sa pérennisation.

⁶⁸³ Cf. *infra*, cette partie, titre II.

⁶⁸⁴ Constant s'appuie sur l'exemple de la République de Rome pour démontrer la nécessité de d'attribuer cette fonction de modérateur à des organes qui ne constituent pas des pouvoirs actifs : « Nous voyons dans cette république, au milieu des froissements qui avaient lieu entre le peuple et le sénat, chaque partie chercher des garanties : mais comme il les plaçait toujours en lui-même, chaque garantie devenait une arme contre le parti opposé » (B. Constant, *Écrits politiques*, op. cit., p. 326).

⁶⁸⁵ *Ibid.*

lignes politiques des partis ou de personnalités politiques⁶⁸⁶. Mais son intervention est justifiée « lorsque cette décision fait valoir l'intérêt de l'État en tant que totalité »⁶⁸⁷. Cependant, l'appréciation de cet intérêt est subjective et variable, notamment selon la personnalité du président et/ou du contexte politique⁶⁸⁸. Aussi, la frontière entre ce qui relève du pouvoir d'État et ce qui relève du pouvoir démocratique peut être difficile à appréhender et relever de la seule intention politique interne à la personnalité présidentielle. Effectivement, selon C. Schmitt et l'observation du régime de Weimar, le président est amené à intervenir dans la fonction gouvernementale et même à diriger celle-ci. Pour autant, il est dans le même temps considéré comme un pouvoir modérateur, qui à ce titre, jouit de prérogatives étendues.

Toutefois, dans la définition du régime parlementaire préalablement élaborée, l'unité de l'orientation politique est une donnée essentielle. Cette unité semble également être la volonté de C. Schmitt puisque ce dernier note les risques que peuvent soulever deux orientations politiques différentes au sein de l'exécutif⁶⁸⁹. En cela, la réflexion de C. Schmitt est en cohérence avec la définition du régime parlementaire et reste dans ce cadre. Or, le second élément de la définition de ce régime défini préalablement qui est la neutralité du chef de l'État semble faire défaut. En cela, la thèse de C. Schmitt est tout à fait en rupture avec les critères du régime parlementaire.

Le glissement progressif de la conception de la neutralité présidentielle qu'il est possible de retrouver dans la rédaction des Constitutions de 1958 et de 1982, du fait notamment de l'ambiguïté autour de la fonction présidentielle, contient des défauts structurels de nature à potentiellement fragiliser la neutralité présidentielle et qui constitue l'origine de la déviance présidentialiste.

⁶⁸⁶ Anatole Prévost-Paradol décrit parfaitement une telle conception de la présidence dès 1868 : « Placé au-dessus des partis, n'ayant rien à espérer ni à craindre de leurs rivalités et de leurs vicissitudes, son unique intérêt, comme son premier devoir, est d'observer avec vigilance le jeu de la machine politique, afin d'y prévenir tout le grave désordre. (...) Ce surveillant général de l'État doit rester l'arbitre des partis et n'appartient à aucun. Il ne doit montrer de préférence pour aucun ministère, pour aucune personne, et, si cela était possible, pour aucune opinion. Mais comme on ne peut attendre ni exiger d'un homme cette abstention complète de l'esprit et cette réserve absolue de jugement, il suffira qu'on sache le souverain incapable de faire fléchir devant ses inclinations et ses sympathies personnelles le grand devoir de sa charge. Il acceptera donc avec une égale bienveillance tous les cabinets que la majorité lui envoie et concourra avec eux, sans arrière-pensée, à l'œuvre du gouvernement dans le petit nombre de choses qui exigent ou admettent son intervention personnelle. Il se séparera de ces cabinets sans difficulté le jour où la majorité leur fera défaut ; enfin et surtout, il ne perdra de vue la nation, juge définitif des majorités et des ministères, et, au moindre soupçon d'un dissentiment entre l'opinion et le pouvoir, il enverra les partis en présence se pourvoir devant ce tribunal suprême, afin qu'une prompt décision dissipe toute incertitude » (*La France nouvelle et Pages choisies*, coll. « Les classiques de la politique », Éditions Garnier Frères, 1981, p. 203).

⁶⁸⁷ C. Schmitt, *La notion de politique...*, *op. cit.*, p. 164.

⁶⁸⁸ Par exemple, la décision d'exercer des prérogatives telles que le renvoi en seconde lecture ou la saisine de la juridiction constitutionnelle par le président de la République peuvent révéler aussi bien des mobiles partisans selon lesquels le chef de l'État agit comme un opposant politique à la majorité ou bien il peut être considéré parfois que l'exercice de telles attributions révèle l'exercice d'un pouvoir d'État afin de préserver « l'intérêt de l'État dans sa totalité ». Mais ce mobile sera davantage révélé par la personnalité et le contexte politique que par la décision elle-même. La protection du principe de laïcité en Turquie est particulièrement révélatrice de ce flou puisqu'elle constitue un principe constitutionnel dont le chef de l'État doit être le garant, mais son application (voire son principe même dans certains cas) se situe au cœur des débats inter-partisans.

⁶⁸⁹ Cf. *supra*, ce B.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Lors de l'élaboration des Constitutions de 1958 et de 1982, l'enjeu pour les rédacteurs consiste à mettre en œuvre un régime parlementaire, par la consécration de mécanismes pour préserver l'équilibre des pouvoirs ainsi conçu. Ces Constitutions sont bien pensées en réaction aux Républiques qui les ont précédées et qui ont déjà fait état de déviations dans la pratique du pouvoir. Mais dans l'esprit des rédacteurs, ces déviations sont essentiellement imputables à l'action des partis politiques qui agissent au sein des institutions représentatives. Afin de les canaliser, il est nécessaire, selon eux, de renforcer une institution qui soit en-dehors mais aussi au-dessus de ces partis, et donc de ces institutions. Dès lors, si la neutralité présidentielle est un élément essentiel de la réflexion, l'autorité qui lui est conférée et qui passe nécessairement par un pouvoir à la mesure de celle-ci, crée une forme de paradoxe institutionnel. Il revient donc à la pratique politique de résoudre le problème posé par ce paradoxe, en effectuant un choix déterminant pour l'avenir de la fonction présidentielle et surtout de la nature du régime politique qui consiste soit à neutraliser la présidence de la République, soit à la politiser davantage par le rejet de la neutralité.

CONCLUSION DU TITRE I

Les Constitutions française de 1958 et turque de 1982 mettent en place un régime parlementaire, soit un régime d'unité d'orientation politique, dans lequel la neutralité présidentielle est bien consacrée, mais aussi repensée. L'idée dans l'esprit des rédacteurs des Constitutions étudiées est de pouvoir stabiliser les institutions en opérant un contrôle politique sur les institutions représentatives, qui sont notamment composées par les partis politiques. L'objectif est de parer à tout risque de déviance vers un régime d'assemblée, ou plus généralement, d'éviter les crises institutionnelles, à l'instar de celles qui ont eu lieu dans les expériences constitutionnelles passées des deux régimes politiques.

Toutefois, un renforcement d'une telle institution, fût-elle neutre, implique une ambivalence certaine de la nature du pouvoir en question. En premier lieu, ce pouvoir doit nécessairement être doté d'une légitimité par son mode de désignation impliquant une institution représentative. Mais alors, et en second lieu, l'ambivalence existant autour de ce pouvoir crée une attractivité de ces mêmes institutions qui peuvent ainsi renforcer leur rôle politique par une emprise sur cette institution. La préservation de la neutralité présidentielle malgré son renforcement politique est donc, dans sa conception même et en-dehors de toute pratique politique, une opération difficile, pour ne pas dire impossible dans le contexte politique français comme turc.

L'installation d'un présidentielisme par intermittence indique ainsi le choix pour les institutions représentatives de faire de la présidence de la République un terrain de lutte politique (Titre II).

TITRE II

UN PRÉSIDENTIALISME PAR INTERMITTENCE

La neutralité du chef de l'État telle que prévue par les Constitutions française et turque porte en elle-même les germes de son rejet et constitue la base de la déviance présidentialiste. Les limites de la neutralité présidentielle qui apparaissent déjà dans sa conception sont concrétisées par la pratique politique. Si la déviance présidentialiste ne se trouve pas encore systématisée par l'élection directe, elle est bel et bien présente, sous une forme intermittente, dans la pratique du pouvoir. Cette pratique est permise par le mode de désignation du président, puisque son élection indirecte conduit à la fragilisation de la neutralité par les électeurs du président que sont les partis politiques et œuvre pour la déviance présidentialiste.

C'est notamment l'observation de la pratique du régime politique turc qui permet de comprendre qu'au sein du système de partis en place et au regard de l'insuffisance et de l'inefficacité des garanties constitutionnelles de la neutralité présidentielle, cette dernière est insuffisamment protégée dans le cadre de la procédure de désignation du président. Si cette observation permet de relativiser les effets de l'élection au suffrage universel direct sur la déviance présidentialiste, elle confirme aussi que la déviance présidentialiste peut être observée malgré les dispositions constitutionnelles visant à détacher le mandat présidentiel de celui des parlementaires. Ainsi, la fragilisation de la neutralité présidentielle du fait de la dimension nécessairement partisane de l'élection présidentielle même indirecte (Chapitre I) conduit à une prévisible remise en cause de cette neutralité tout au long du mandat (Chapitre II), qui dépend néanmoins du contexte politique et présente donc un caractère intermittent.

CHAPITRE I

UNE NEUTRALITE FRAGILISEE : LA DIMENSION PARTISANE DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE

La neutralité repensée par les rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982 présente certaines spécificités. En effet, dans le cadre d'une fonction présidentielle renforcée, la préservation de la neutralité présidentielle, et donc de la nature parlementaire du régime, suppose en parallèle un renforcement de la neutralité partisane du chef de l'État⁶⁹⁰. Cette dimension partisane de la neutralité a pour fonction de préserver le président de la République de l'influence des partis politiques, afin que l'intérêt défendu dans l'exercice de la fonction présidentielle ne se confonde pas avec l'intérêt partisan, mais soit la préservation de l'équilibre des pouvoirs. La neutralité partisane en ce sens permet de protéger le bon usage de la neutralité fonctionnelle, ou dynamique, comportant en son sein les risques de déviations du fait du renforcement de la fonction présidentielle⁶⁹¹.

Les rédacteurs des Constitutions étudiées ont donc intérêt à être particulièrement vigilants sur cette dimension partisane de la neutralité, comprenant notamment la question de l'élection du président de la République. En effet, il apparaît évident que le mode de désignation consacré est de nature à influencer la nature des liens entre le président et les partis politiques, soit qu'il préserve le premier de l'influence des seconds, en renforçant ainsi la neutralité partisane, soit au contraire qu'il resserre ces liens fragilisant ainsi le statut du président de la République telle que conçue lors de l'élaboration des Constitutions étudiées.

Malgré une volonté de préserver la neutralité partisane du président⁶⁹², la procédure de l'élection présidentielle indirecte consacrée initialement par les rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982 ne permet pas de minimiser l'influence des intérêts partisans lors de cette désignation, fragilisant dès lors la neutralité partisane du président (Section 1). Le virage partisan que prennent les élections présidentielles dans la pratique politique n'est pas tellement surprenant dans la mesure où la neutralité présidentielle telle que repensée en 1958 et 1982 comporte une fragilité évidente tenant à l'existence d'un système de partis qui n'est pas propice à sa préservation (Section 2).

⁶⁹⁰ Il s'agit pour rappel de la neutralité-impartialité ou de la neutralité statique (*cf. supra*, cette partie, titre I, chapitre II, section 1).

⁶⁹¹ *Cf. supra*, cette partie, titre I, chapitre II, section 2.

⁶⁹² *Cf. supra*, cette partie, titre I, chapitre II.

SECTION I - LA FRAGILISATION DE LA NEUTRALITE PARTISANE PAR L'ELECTION PRESIDENTIELLE

L'objectif initial des rédacteurs des Constitutions est de mettre en place un exécutif bicéphale, propre aux régimes parlementaires, dont le chef de l'État représente le pouvoir neutre, c'est-à-dire un pouvoir modérateur, un arbitre, incarnant l'unité et la continuité de l'État. L'enjeu consiste à préserver cette nature du pouvoir présidentiel préalablement consacrée en limitant les interactions entre ce pouvoir et les pouvoirs « actifs »⁶⁹³.

A cette fin, le mode de désignation constitue un des leviers à la disposition des rédacteurs afin d'assurer effectivement cette neutralité dans le statut présidentiel. Les régimes politiques français et turc mettent initialement en place une procédure de l'élection présidentielle qui présente la caractéristique commune de restreindre la mainmise d'un parti ou d'un camp politique sur l'élection présidentielle afin de préserver la neutralité partisane du président. En effet, la mise en place d'un pouvoir neutre passe nécessairement par la régulation de l'élection présidentielle de manière à privilégier la victoire d'une personnalité politique consensuelle plutôt que celle d'un *leader* d'un camp politique déterminé, en restreignant ainsi le caractère potentiellement partisan du statut présidentiel. Toutefois cette tentative de modération du caractère partisan de l'élection présidentielle (§1) présente assez rapidement des limites dans la pratique politique qu'il est possible d'observer dès les premières élections présidentielles au suffrage indirect (§2).

§ I. LA TENTATIVE DE MODERATION DU CARACTERE PARTISAN DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE

Dans le but de préserver la neutralité partisane du chef de l'État, les rédacteurs français et turc adoptent deux méthodes différentes. Alors que les rédacteurs turcs affichent une certaine continuité avec la procédure de désignation du président de la République consacrée dans la précédente Constitution de 1961, en tentant quelques corrections à la marge pour répondre aux besoins de la nouvelle Constitution (A), leurs homologues français optent pour un changement radical du corps électoral présidentiel dans le but d'écarter l'emprise des partis politiques sur l'élection présidentielle en privilégiant le recours à un corps électoral élargi (B).

⁶⁹³ Au sens de B. Constant (*cf. supra*, cette partie, titre I, chapitre II, section 1).

A. Le maintien du corps électoral présidentiel : la volonté de tempérer le rôle des partis politiques dans l'élection du président de la République de Turquie

En Turquie, les rédacteurs de la Constitution de 1982 semblent penser, au regard des dispositions constitutionnelles consacrées, que la neutralité présidentielle peut être confortée par une élection parlementaire avec une majorité qualifiée (1) et des conditions d'éligibilités assez restrictives (2).

1. Les conditions de majorité requise : facteur d'émergence d'une figure consensuelle

Contrairement aux rédacteurs français qui restent constants en la matière⁶⁹⁴, leurs homologues turcs font le choix de modifier la condition de majorité requise dans les constitutions successives afin de créer un consensus aussi large que possible autour de la désignation du président de la République, pour favoriser sa neutralité. La Constitution de 1961 est la première à imposer une majorité qualifiée des deux tiers à l'élection présidentielle aux deux premiers tours et une élection à la majorité absolue aux tours suivants⁶⁹⁵, alors qu'en 1924 la majorité simple des votants, dont le quorum est atteint à la majorité absolue des députés, suffit à élire le président de la République⁶⁹⁶. Dans les faits, cela se traduit par la désignation de personnalités plus impartiales vis-à-vis des partis politiques sous la Constitution de 1961⁶⁹⁷, que les présidents désignés sous la Constitution de 1924, qui sont les véritables leaders politiques de la majorité par laquelle ils sont élus⁶⁹⁸. Il faut cependant préciser la spécificité de l'impartialité des présidents sous la Constitution de 1961 puisque ces derniers incarnent en pratique, au sein des institutions civiles, la tutelle du pouvoir militaire⁶⁹⁹.

⁶⁹⁴ En effet, les différentes Constitutions républicaines françaises consacrant l'institution présidentielle consacrent son élection à la majorité absolue du corps électoral (*cf. infra*, ce §, B).

⁶⁹⁵ Article 95 de la Constitution de 1961 (*Resmî Gazete*, 31.05.1961-10816, p. 4208).

⁶⁹⁶ Article 31 de la Constitution de 1924 (*Resmî Gazete* 24.04.1924-71, p. 576 et s.; pour la version en turc moderne v. *Resmî Gazete* 15.01.1945-5905).

⁶⁹⁷ C. Gürsel (27 mai 1960-28 mars 1966), C. Sunay (28 mars 1966-28 mars 1973) et F. Korutürk (6 avril 1973-6 avril 1980) (*Site officiel de la présidence de la République de Turquie* [En ligne : <https://www.tccb.gov.tr/cumhurbaskanlarimiz/>]). Les deux premiers sont élus au premier tour alors que M. Korutürk l'est au quinzième (Ş. Özsoy, « Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana... », *op. cit.*, pp. 399-400).

⁶⁹⁸ M. K. Atatürk (29 octobre 1923-10 novembre 1938), İ. İnönü (11 novembre 1938-22 mai 1950) et C. Bayar (22 mai 1950-27 mai 1960) (*Site officiel de la présidence de la République de Turquie* [En ligne : <https://www.tccb.gov.tr/cumhurbaskanlarimiz/>]).

⁶⁹⁹ Ş. Özsoy, « Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana ... », *op. cit.*, p. 396 ; K. H. Yavuz, *Türkiye'de siyasal sistem arayışı ve yürütmenin güçlendirilmesi*, seçkin, 2000, p. 423 ; H. Özdemir, *Devlet krizi. T.C. cumhurbaşkanlığı seçimleri*, Afa yayınları, 1989.

La condition de l'élection à la majorité des deux tiers est donc maintenue par la Constitution de 1982⁷⁰⁰, l'objectif étant toujours de favoriser le consensus entre plusieurs partis en préservant ainsi l'impartialité vis-à-vis des partis politiques⁷⁰¹. Cependant, cette condition de majorité comporte des limites considérables qui sont déjà visibles sous la précédente République, notamment lors des élections présidentielles de 1980 durant lesquelles aucun président n'a pu être élu en six mois⁷⁰². En effet, lorsque la condition de majorité imposée est aussi importante, cela a pour effet de conférer un pouvoir conséquent à la minorité parlementaire qui dispose d'une faculté d'empêcher les élections.

Les rédacteurs de la Constitution de 1982, intervenant postérieurement à cette crise de l'élection présidentielle de 1980, vont logiquement prendre en compte les défaillances de la procédure de l'élection présidentielle visibles sous la II^e République en rationalisant le processus⁷⁰³. Ainsi, la Constitution de 1982 prévoit dans son ancienne version de l'article 102⁷⁰⁴ des mécanismes pour pallier l'éventualité d'un blocage politique de l'élection présidentielle, comme suit :

« Le Président de la République est élu à la majorité des deux tiers du nombre total des membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie et au scrutin secret. Si la Grande Assemblée nationale de Turquie n'est pas en session, elle est convoquée d'urgence.

Les élections présidentielles sont organisées trente jours avant l'expiration du mandat du Président de la République en exercice ou, en cas de vacance de la présidence, dix jours après que celle-ci s'est produite, et doivent être achevées dans les trente jours suivant la date du début des opérations électorales. Les candidatures doivent être notifiées au Bureau présidentiel de l'Assemblée au cours des premiers jours de ce délai, et les élections doivent être achevées dans les vingt jours qui restent.

Les tours de scrutin doivent être organisés à au moins trois jours d'intervalle. Dans le cas où il n'aura pas été possible de réunir la majorité des deux tiers du nombre total des membres aux deux premiers tours, on procédera à un troisième tour. Le candidat obtenant la majorité absolue du nombre total des membres lors de ce troisième tour de scrutin sera élu Président de la République. Si la majorité absolue n'est pas atteinte à ce tour, il sera procédé à un quatrième tour entre les deux candidats ayant obtenu le plus de voix lors du troisième tour, et si, faute de réunir la

⁷⁰⁰ Article 102 de la Constitution de 1982 (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, p. 27).

⁷⁰¹ V. notamment Ş. Özsoy, « Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana ... », *op. cit.*, p. 406.

⁷⁰² Cet échec constitue par ailleurs l'une des justifications du coup d'État de la même année par les putschistes. K. H. Yavuz l'évoque en ces termes : « Özellikle cumhurbaşkanı seçiminin kilitlenmesi ciddi sorunlar yaratmış ve müdahalenin en önemli gerekçelerinden biri olmuştur. » [« C'est notamment le blocage de l'élection qui a créé de sérieuses difficultés et a constitué l'un des motifs les plus importants de l'intervention »] (K. H. Yavuz, *Türkiye'de siyasal sistem arayışı ve yürütmenin güçlendirilmesi*, seçkin, 2000, p. 423).

⁷⁰³ R. Akın, *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı 1923-2007*, Türkiye iş bankası kültür yayınları, 2009, p. 124.

⁷⁰⁴ Modifié par la révision constitutionnelle de 2007 (Türkiye Cumhuriyeti anayasasının bazı maddelerinde değişiklik yapılması hakkında 5678 sayılı kanun, *Resmî Gazete*, 16.06.2007-26554), puis par celle de 2017 (Türkiye Cumhuriyeti anayasasında değişiklik yapılmasına dair 6771 sayılı kanun, *Resmî Gazete*, 11.02.2017-29976).

majorité absolue du nombre total des membres, aucun des candidats n'est élu Président de la République à ce tour non plus, on procède immédiatement au renouvellement des élections à la Grande Assemblée nationale de Turquie »⁷⁰⁵.

Dans cet objectif, et conformément à la disposition précitée, sont mises en place la limitation du nombre de tours de l'élection présidentielle à quatre, ainsi que la limitation temporelle de la procédure de l'élection à trente jours. Dans le cas où un président n'est pas désigné au-delà du quatrième tour, le même article prévoit une disposition visant à dissuader les tentatives de blocages par un renouvellement de la GANT automatique. De cette manière, en cas de crise électorale, le constituant fait place à l'arbitrage populaire pour surmonter les désaccords partisans, contraignant ainsi les partis politiques à la recherche du consensus inter-partisan.

Au-delà de ces mécanismes, de nature à encourager, voire contraindre, les parlementaires à s'entendre sur la personnalité à désigner pour la présidence de la République, les conditions de majorité requises sont modulées afin d'assurer ce double objectif évoqué : favoriser d'une part le consensus avec une élection à la majorité des deux tiers aux deux premiers tours et éviter, d'autre part, de donner à un camp politique minoritaire le pouvoir de bloquer l'élection. A cette fin, est mise en place une élection à la majorité absolue dans les troisième et quatrième tours, reprenant ainsi les dispositions de la Constitution de 1961. La différence avec le précédent texte constitutionnel consiste dans le fait que seuls les deux candidats ayant reçu le plus de suffrages lors du troisième tour ont accès au quatrième tour. Toutefois, la logique de rationalisation de l'élection dans le but d'éviter les échecs précédents crée également les failles de ce système que peuvent exploiter les partis politiques⁷⁰⁶.

Mais la Constitution turque prévoit également un autre mécanisme afin de s'assurer de l'aptitude des candidats à la présidentielle à préserver la neutralité présidentielle ainsi consacrée.

2. Les conditions restrictives d'éligibilité : la limitation des candidatures aux personnalités présentant les aptitudes considérées comme nécessaires à mettre en œuvre le statut neutre

La démocratie représentative ne consacre pas nécessairement une liberté totale pour le corps électoral du choix de ses élus et peut se concilier avec des conditions restreignant son choix. Les candidatures à certains mandats peuvent donc être soumises à des conditions plus ou moins restrictives et qui sont justifiées, entre autres, par des motifs tenant à la bonne gouvernance, à la clarté et à la lisibilité du scrutin⁷⁰⁷. Cependant, ces conditions peuvent, dans certains contextes,

⁷⁰⁵ Traduction provenant de la digithèque de matériaux juridiques et politiques de l'Université de Perpignan [En ligne : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1982>].

⁷⁰⁶ Cf. *infra*, cette section, §2.

⁷⁰⁷ V. F. Mélin-Soucramanien, « Devenir candidat : quels filtres ? », *Pouvoirs*, 2011/3, n° 138, pp. 19-31.

constituer de véritables barrages démocratiques empêchant parfois des candidatures qui seraient pourtant politiquement pertinentes⁷⁰⁸. Deux types de conditions restreignant les candidatures peuvent être mis en œuvre : des conditions de fond tenant à la personne même du candidat et visant donc à assurer la neutralité et l'efficacité de l'institution présidentielle, et des conditions de forme tenant à garantir l'existence d'un soutien politique suffisant à la personne du candidat et ayant pour but de filtrer les candidatures afin de préserver la lisibilité du scrutin. Les rédacteurs turcs développent ces deux types de condition alors que les rédacteurs français se focalisent essentiellement sur les conditions de forme.

Les conditions d'éligibilité restrictives mises en place par la Constitution de 1982 seraient motivées par la nécessité de limiter les candidatures aux personnalités ayant effectivement les capacités à mettre en place ce statut neutre en incarnant et en préservant l'unité de l'État. Ces conditions, qui ont notamment été développées et durcies par les rédacteurs de la Constitution de 1961, semblent être assouplies en 1982. La version initiale de l'article 101 de la Constitution telle qu'adoptée par le référendum du 7 novembre 1982 dispose que :

« Le président de la République est élu par la Grande Assemblée Nationale de Turquie parmi ses membres ayant quarante ans révolus et un enseignement universitaire ou parmi les citoyens turcs présentant ces caractéristiques et remplissant les conditions d'éligibilité des députés pour une durée de sept ans.

La présentation des candidats à la présidence de la République des personnes extérieures à la Grande Assemblée Nationale de Turquie n'est possible que sur proposition écrite d'au moins un cinquième du nombre total des membres de l'Assemblée.

Nul ne peut être élu deux fois président de la République.

La personne élue président de la République voit, le cas échéant, la rupture de ses liens avec son parti et l'achèvement de sa qualité de membre de la Grande Assemblée Nationale de Turquie »⁷⁰⁹.

En effet, outre la condition d'âge, et celle du niveau d'enseignement, qui posent véritablement question quant à la valeur démocratique de telles restrictions, l'obligation d'être parlementaire pour les candidats à l'élection présidentielle est la condition qui semble le plus diviser la doctrine turque⁷¹⁰. Les deux premières peuvent éventuellement être justifiées dans

⁷⁰⁸ C'est notamment le cas de B. Ecevit qui a été un *leader* de la gauche en Turquie et Premier ministre à plusieurs ministres. Cependant, il n'a jamais pu se porter candidat aux élections présidentielles du fait de la condition de fond relative à l'obtention d'un diplôme universitaire.

⁷⁰⁹ Conditions prévues à l'article 101 de la Constitution de 1982 (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, 1. Mükerrer, p. 26).

⁷¹⁰ C'est par exemple le cas du constitutionnaliste, président de la Commission constitutionnelle de l'Assemblée consultative lors de l'élaboration de la Constitution de 1982, O. Aldıkaçtı, qui s'est illustré dans la critique d'une telle restriction des candidatures en soulignant le fait qu'il s'agirait de permettre d'asseoir l'hégémonie du Parlement sur les institutions. En effet, l'auteur estime qu'en vertu de la consécration de la souveraineté nationale de la Constitution

l'esprit des constituants par des motifs tenant à limiter les candidatures aux personnalités ayant suffisamment d'expérience pour pouvoir se détacher de leur éventuel engagement partisan afin de favoriser la neutralité présidentielle⁷¹¹. Cependant, cette dernière restriction ayant été particulièrement contraignante et souvent détournée sous la II^e République⁷¹², est abandonnée en 1982. Or, cet abandon formel ne favorise pas pour autant les candidatures extérieures à la GANT dans la mesure où les conditions de forme ont pour effet de réduire considérablement la possibilité de mettre en place effectivement de telles candidatures.

En effet, avant les révisions de 2007⁷¹³ et de 2017⁷¹⁴ qui reviennent largement sur la procédure de l'élection présidentielle⁷¹⁵, la Constitution de 1982 prévoit une condition de parrainage spécifique pour les candidats non-parlementaires qui doivent présenter le soutien d'au moins un cinquième des parlementaires pour candidater à l'élection présidentielle⁷¹⁶. L'Assemblée consultative, afin de motiver cette disposition, met en avant le rejet de la condition d'être parlementaire en invoquant « le droit naturel et démocratique de chaque citoyen de pouvoir candidater aux élections présidentielles devant la GANT »⁷¹⁷ sans pour autant justifier la condition du soutien des parlementaires au regard de la neutralité présidentielle. Toutefois cette mesure vise également à mettre fin à l'hypocrisie institutionnelle de la II^e République turque durant laquelle les personnalités élues à la présidence ne sont pas toujours des parlementaires à l'origine mais imposent leur candidature avec le soutien de l'armée en intégrant le Sénat préalablement à leur élection via un contingent spécifique de quinze membres de sénateurs désignés exclusivement par la présidence de la République⁷¹⁸. La connivence entre cette présidence et l'armée permet à celle-ci de maintenir sa tutelle sur l'élection présidentielle.

de 1961 et du risque de l'accaparement de cette souveraineté par la GANT il importe d'assurer la neutralité de la présidence pour que celle-ci puisse remplir sa fonction d'arbitre au sein des institutions. Or, toujours selon l'auteur, il est nécessaire pour cela que le président soit suffisamment indépendant par rapport à la l'assemblée parlementaire. Le fait de pouvoir élire un candidat qui ne serait pas issu de la GANT serait donc un moyen d'assurer cette indépendance et par conséquent de préserver la neutralité présidentielle (*Anayasa hukukumuzun gelişmesi ve 1961 Anayasası, op. cit.*, p. 314).

⁷¹¹ Bien que cet argument soit finalement aisément contournable, l'attachement à un parti pouvant être proportionnel au nombre d'années que le candidat aurait intégré ses structures.

⁷¹² Consacrée parmi d'autres conditions par l'article 95 de la Constitution du 20 juillet 1961, il était aisé pour le pouvoir en place de contourner cette condition en intégrant le candidat soutenu pour le poste présidentiel lorsque celui-ci n'était pas parlementaire, au « contingent présidentiel » du Sénat composé de quinze membres.

⁷¹³ 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 4. Madde (*Resmî Gazete*, 16.06.2007-26554).

⁷¹⁴ 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (*Resmî Gazete* 11.02.2017-29976).

⁷¹⁵ Alors que la révision de 2007 consacre la réforme de l'élection présidentielle au suffrage universel direct (*cf. infra*, partie II, titre I, chapitre I, section 1), celle de 2017 maintient l'élection directe mais en prévoyant la concordance avec les élections législatives (*cf. infra*, partie II, titre I, chapitre I, section 2, §2).

⁷¹⁶ Article 101 de la Constitution de 1982 (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, p.26).

⁷¹⁷ Cité par B. Kuzu, *1982 Anayasasının temel nitelikleri ve getirdiği yenilikler*, Filiz Kitabevi, 1990, p. 73 et O. S. Kocahanoğlu, *Gerekçeli ve açıklamalı anayasa*, Temel yayınları, 1993 p. 152.

⁷¹⁸ M. Soysal, *Yüz soruda Anayasanın anlamı*, 8^e éd., Gerçek Yayınevi, 1990, p. 320.

Cependant, et contrairement à ce qui est prétendu par les rédacteurs, une telle restriction des candidatures ne favorise finalement pas l'émergence d'une personnalité apte à incarner le pouvoir neutre et donc l'unité de l'État, mais tend plutôt à privilégier la candidature de personnalités politisées ou idéologiquement marquées⁷¹⁹.

La stratégie des rédacteurs de la Constitution française de 1958 est donc plus en phase avec leur volonté de désigner une personnalité à même d'incarner la neutralité présidentielle en se détachant suffisamment des partis politiques.

B. Le changement du corps électoral présidentiel : une mise à l'écart a priori durable des partis politiques de la désignation du président de la République française

L'un des objectifs des rédacteurs de la Constitution française de 1958 est d'écarter autant que possible les partis politiques de la désignation du président de la République. La volonté du général de Gaulle, formulée dès le discours de Bayeux, consiste à créer une institution présidentielle placée au-dessus des luttes partisans afin de restaurer l'autorité de l'État à travers celle-ci :

« C'est donc du chef de l'État, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le Parlement mais beaucoup plus large et composé de manière à faire de lui le président de l'Union française en même temps que celui de la République, que doit procéder le pouvoir exécutif ».⁷²⁰

Dans cette vision du président développée par le général, il importe donc de préserver avant tout sa neutralité partisane, de manière à ce qu'il ne soit pas l'incarnation d'une idéologie partisane quelconque, mais celle de l'unité de l'État⁷²¹. Dans cet esprit, il apparaît logique de procéder à un changement radical du corps électoral présidentiel pour que la fonction présidentielle ne soit pas tributaire des logiques partisans⁷²² comme peut l'être le corps électoral composé de parlementaires. C'est ainsi que le principe d'un collège électoral élargi est accepté par les

⁷¹⁹ Cf. *infra*, cette section, §2.

⁷²⁰ Discours prononcé à Bayeux le 16 juin 1946 (*DPSHEC Vol. I, op. cit.*, p. 6).

⁷²¹ G. Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », *op. cit.*, pp. 87-100.

⁷²² C'est également la position de G. Burdeau sur le collège électoral élargi : « Mais on aurait tort de voir, dans la désignation par les élus locaux, le souci de faire revivre la République des notables. C'est à la nation que les constituants ont entendu remettre le choix du président. Le collège électoral est significatif autant par ce qu'il exclut que par ce qu'il retient. Il exclut les oppositions de classes, les divergences idéologiques, l'emprise des partis. Il retient les volontés citoyennes qu'à tort ou à raison on a cru mieux perceptibles dans les horizons de la vie locale. C'est dans ce cadre que le corps électoral pourra être, tel que l'envisage M. Debré, " un corps de citoyens, non d'ouvriers, de paysans, de fonctionnaires, d'ingénieurs " » (*ibid.*, p. 97).

rédacteurs de la Constitution de 1958⁷²³ face aux expériences des III^e⁷²⁴ et IV^e⁷²⁵ Républiques françaises durant lesquelles la tutelle des parlementaires sur le président de la République constitue une faille majeure dans le fonctionnement de ces deux Républiques⁷²⁶, malgré quelques notables exceptions⁷²⁷.

Le principe du collège électoral présidentiel élargi ne pose pas de difficultés particulières⁷²⁸ : c'est la composition de celui-ci qui cristallise les discussions lors de la rédaction de la Constitution de la V^e République. Les rédacteurs estiment alors que la composition du collège électoral présidentiel peut être un facteur d'interprétation de la nature du statut présidentiel et remettre en cause la neutralité. Mais alors que G. Mollet considère qu'il faut restreindre le nombre d'électeurs au sein du collège électoral afin de limiter la nature politique de celui-ci pour que le chef de l'État soit « un arbitre et non pas le chef de l'exécutif », P. Pflimlin souhaite à l'inverse

⁷²³ Le texte originel de l'article 6 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose : « Le Président de la République est élu pour sept ans par un collège électoral comprenant les membres du Parlement, des conseils généraux et des assemblées des Territoires d'Outre-Mer, ainsi que les représentants élus des conseils municipaux. // Ces représentants sont : - le maire pour les communes de moins de 1000 habitants ; - le maire et le premier adjoint pour les communes de 1000 à 2000 habitants ; - le maire, le premier adjoint et un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 2001 à 2500 habitants ; - le maire et les deux premiers adjoints pour les communes de 2501 à 3000 habitants ; - le maire, les deux premiers adjoints et trois conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 3001 à 6000 habitants ; - le maire, les deux premiers adjoints et six conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 6001 à 9000 habitants ; - tous les conseillers municipaux pour les communes de plus de 9000 habitants ; - en outre, pour les communes de plus de 30 000 habitants, des délégués désignés par le conseil municipal à raison de un pour 1000 habitants en sus de 30 000. // Dans les Territoires d'Outre-Mer de la République, font aussi partie du collège électoral les représentants élus des conseils des collectivités administratives dans les conditions déterminées par une loi organique. // La participation des États membres de la Communauté au collège électoral du Président de la République est fixée par accord entre la République et les États membres de la Communauté. // Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique. », (*JORF*, 5 octobre 1958, pp. 9152-9153).

⁷²⁴ Selon les dispositions de l'article 2 de la loi 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics : « Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible » (*JORF*, 28 février 1875, p. 1521).

⁷²⁵ L'article 29 de la Constitution de 1946 prévoit ainsi la désignation du Président de la République : « Le président de la République est élu par le Parlement. // Il est élu pour sept ans. Il n'est rééligible qu'une fois » (*JORF*, 28 octobre 1946, p. 9169).

⁷²⁶ Pour étayer ce point de vue de nombreux auteurs ont recours aux propos de Joseph Barthélémy : « On transforme les Chambres en corps électoral et on veut qu'elles oublient qu'elles ont élu ! Ne faut-il pas s'attendre à ce qu'elles considèrent le Président qu'elles ont créé comme leur créature, celui qu'elles ont désigné pour remplir une fonction comme leur mandataire ? », *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, 1907, p. 656 cité notamment par J.-E. Gicquel, « 1958-1962 : l'hésitation en France », in A.-M. Le Pourhiet (Dir.), *La désignation du chef de l'État, regards croisés dans le temps et dans l'espace*, Fondation Varenne, 2012, p. 88.

⁷²⁷ C'est notamment le cas de la présidence du maréchal de Mac-Mahon (v. par exemple J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, 9^e éd., coll. « Classic », Dalloz, p. 314 et s.), d'A. Millerand (v. par exemple H. Portelli, T. Ehrhard, *Droit constitutionnel*, 13^e éd., coll. « Hypercours », Dalloz, p. 145), mais aussi celle de J. Grévy sur certains points selon M.-A. Cohendet, (« L'arbitrage du président de la République », *Archives de philosophie du droit*, n°52, 2009, p. 21).

⁷²⁸ D. Maus, « L'élection du président dans l'écriture de la Constitution de 58 », in S. De Cacqueray et S. Lamouroux (dir.), *Mutations et évolutions des élections présidentielles : le regard de l'histoire*, Journée d'études décentralisée de l'Association française de droit constitutionnel, Aix-en-Provence, 16 mars 2012, p. 33 ; F. Decaumont, « L'élection du Président de la République », in D. Maus, L. Favoreu et J.-L. Parodi, *L'écriture de la Constitution du 4 octobre 1958*, Economica, Paris, 1992, p. 147.

élargir ce collège pour garantir au président une certaine autorité⁷²⁹. En effet, bien qu'il n'y ait aucun débat en 1958 sur la question de l'impartialité du président de la République à l'égard des partis politiques, est néanmoins présent le souhait de renforcer le statut et donc l'autorité du président⁷³⁰, afin qu'il puisse faire face à des circonstances exceptionnelles contrairement à ses homologues des III^e et IV^e Républiques⁷³¹.

C'est donc sur l'équilibre entre ces deux exigences, le renforcement du statut d'une part mais aussi la préservation de la neutralité d'autre part, que le débat se situe en 1958. Malgré un changement de corps électoral qui peut être salutaire quant à la neutralité présidentielle, celui-ci contient également en son sein un renforcement de l'autorité présidentielle. De la nature de ce renforcement dépend finalement la réussite des constituants à préserver la neutralité du président. Dans le cas où ce renforcement de l'autorité confère une stature partisane au président, le conduisant de ce fait à défendre une ligne politique révélatrice d'une idéologie particulière propre à un camp politique déterminé, la neutralité est dès lors remise en cause. Ainsi, une composition identique entre le corps électoral sénatorial et le corps électoral présidentiel, telle que le souhaite le Général de Gaulle aurait sans doute suffi, dans le contexte de l'époque⁷³², à maintenir la neutralité présidentielle, tout en lui conférant une autorité suffisante.

Ce changement de corps électoral fait également l'objet de discussions lors de l'élaboration de la Constitution turque de 1961 mais est rejeté par l'Assemblée des représentants (*Temsilciler Meclisi*) dans le souci de préserver la neutralité présidentielle, notamment des « courants démagogiques » que susciterait une élection extérieure aux enceintes du Parlement⁷³³. De toute

⁷²⁹ DPSHEC, vol. I, op. cit., p. 277.

⁷³⁰ C'est ce que révèle aussi les propos autobiographiques du Général de Gaulle : « Dans aucune de ces discussions [lors de la rédaction de la Constitution de 1958, *ndlr.*] ne se dresse d'opposition de principe contre ce que j'ai, depuis longtemps, voulu. Que, désormais, le Chef de l'État soit réellement la tête du pouvoir, qu'il réponde réellement de la France et de la République, qu'il désigne réellement le gouvernement et en préside les réunions, qu'il nomme réellement le chef de l'armée, bref qu'émanent réellement de lui toute décision importante aussi bien que toute autorité, qu'il puisse de par son seul gré dissoudre l'Assemblée Nationale, qu'il ait la faculté de proposer au pays par voie de référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, qu'en cas de crise grave, intérieure ou extérieure, il lui appartienne de prendre les mesures exigées par les circonstances, enfin qu'il doive être élu par un collège beaucoup plus large que le Parlement, cela est admis par chacune des instances consultées. » (C. de Gaulle, *Mémoires d'espoir, t. I. Le renouveau (1958-1962)*, Plon, Paris, 1970, p. 35) ; P. Bastid, *Cours de droit constitutionnel : la notion de chef d'État*, Les cours de droit, Paris, 1960, p. 428.

⁷³¹ Le général de Gaulle a évoqué à ce titre l'exemple du Président Albert Lebrun qui aurait voulu selon lui continuer la lutte à Alger en juin 1940 mais ayant abandonné l'idée faute d'une autorité suffisante dévolue à sa fonction (DPSHEC, vol. II, op. cit., p. 301).

⁷³² En effet, l'électorat présidentiel, composé ainsi de grands électeurs locaux qui ne sont alors pas encore politiquement étiqueté pour la plupart, permet d'écarter, pour un temps et dans une certaine mesure, les partis politiques de l'élection présidentielle (H. Portelli, « Le président, la source populaire de son autorité et de ses pouvoirs », *De Gaulle en son siècle. T. 2. La République*, Actes des Journées internationales tenues à l'Unesco, Paris, 19-24 novembre 1990, La Documentation Française, Paris, 1992, p. 201).

⁷³³ « Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından seçilmesi, bu seçime demagogik cereyanların karışmasını önlemek, tarafsız ve itibarlı bir organ olması gereken Cumhurbaşkanının seçiminin etkâri umumiyede polemiklere yol açmasına engel olmak maksadıyla kabul edilmiştir. » [« L'élection du président parmi les membres de la GANT a été consacrée dans le but de préserver cette élection de l'intervention des courants démagogiques, et afin d'empêcher des polémiques

évidence, les rédacteurs confèrent alors à l'élection présidentielle par le Parlement des vertus permettant de préserver la vision d'une présidence neutre.

Des conditions de parrainage sont également mises en place en France lorsque le président n'est pas encore désigné au suffrage universel direct. Ainsi, selon l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du président de la République, la candidature à l'élection présuppose la présentation d'au moins cinquante membres de ce collège électoral, composé pour rappel de près de 80 000 membres ce qui laisse de larges possibilités pour les personnalités souhaitant candidater à cette élection mais ne disposant pas d'une popularité politique conséquente⁷³⁴. La condition de parrainage est élevée au nombre de cent en 1962 après le passage à l'élection au suffrage universel direct, les présentateurs étant toujours les mêmes, à savoir les parlementaires, les membres du Conseil économique et social, les conseillers généraux, ou les maires élus⁷³⁵. Enfin, ce nombre est porté à cinq cents parrainages par la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 modifiant la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 qui dispose que ceux-ci doivent émaner de « cinq cents citoyens membres du Parlement, des conseils généraux, du conseil de Paris, des assemblées territoriales d'outre-mer ou maires » et qu'« une candidature ne peut être retenue que si, parmi les signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou territoires d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être élus d'un même département ou territoire d'outre-mer »⁷³⁶.

Mais cette condition de parrainages n'a alors pas pour effet de politiser les candidatures dans la mesure où ceux-ci sont obtenus majoritairement par des élus locaux qui ne sont pas encore submergés par les partis politiques en 1958⁷³⁷. L'idée d'une telle mesure étant plutôt « de conférer à la candidature une assise large » et de procéder à un « filtrage des candidatures »⁷³⁸. Mais c'est surtout le changement du corps électoral présidentiel qui constitue la grande nouveauté apportée par la Constitution de 1958 dans la procédure de désignation du président de la République.

Cependant, toutes ces précautions n'évitent pas dans la pratique politique une ingérence quasi immédiate des partis politiques dans la procédure de l'élection présidentielle.

de l'opinion publique dans l'élection présidentielle qui doit être un organe neutre et prestigieux » (Temsilciler Meclisi, *Sırasıyla* 35, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu* (5/7), 9.03.1961, K. 27, p. 38).

⁷³⁴ *JORF*, 9 novembre 1958, p. 126.

⁷³⁵ Article 3-I de la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, *JORF*, 7 novembre 1962, p. 10763.

⁷³⁶ *JORF*, 19 juin 1976, p. 3676.

⁷³⁷ H. Portelli, « Le président, la source populaire de son autorité et de ses pouvoirs », *De Gaulle en son siècle. Tome 2. La République*, Actes des Journées internationales tenues à l'Unesco, Paris, 19-24 novembre 1990, La Documentation Française, Plon, Paris, 1992, p. 201.

⁷³⁸ J.-P. Camby, « Le Conseil et les cinq cents : « les parrainages » des candidats à l'élection présidentielle », *RDP*, Mai-Juin 2002, n°3, p. 598.

§ 2. L'INGERENCE DU PHENOMENE PARTISAN DANS L'ELECTION PRESIDENTIELLE INDIRECTE

Les mécanismes constitutionnels mis en place afin de garantir la neutralité présidentielle sont soumis aux différents rapports de forces politiques en présence. Les partis peuvent ainsi assez aisément neutraliser ces mécanismes en redonnant parfois un caractère partisan à l'élection présidentielle. En effet, ces structures s'abstiennent naturellement, lorsqu'elles en ont la possibilité, de désigner le président de manière consensuelle. Ainsi, les tentatives de préservation de la neutralité par l'encadrement constitutionnel de la procédure de l'élection présidentielle s'avèrent limitées du fait de la logique de contournement de celles-ci par les partis. Ainsi, les conditions de majorité (A), d'éligibilité (B) mais aussi un changement radical de corps électoral (C) ne suffisent pas à garantir la mise en place d'une figure présidentielle impartiale, particulièrement en Turquie. La France n'ayant connu qu'une seule élection présidentielle au suffrage universel indirect lors de la V^e République consacrant cette vision spécifique de la neutralité présentée ci-dessus, les multiples élections de cette nature en Turquie peuvent sans doute constituer des exemples concrets intéressants pour observer les effets et les non-effets de ce type de suffrage sur la mise en place du présidentielisme.

A. Des conditions de majorité à la disposition d'un camp politique

Les deux objectifs précédemment évoqués que poursuivent les rédacteurs de la Constitution de 1982 consistant à rechercher un large consensus tout en rationalisant le processus de l'élection présidentielle se révèlent, non pas complémentaires, mais antagonistes dans la pratique. En prévoyant l'élection à la majorité absolue au bout du troisième tour, le constituant turc ne favorise pas le consensus au sein du corps électoral présidentiel. La disposition de l'article 102 prévoyant une majorité qualifiée des deux tiers pour la désignation du président de la République est donc intrinsèquement limitée. Cela est confirmé par la pratique politique puisqu'aucun des présidents élus sous la Constitution de 1982 n'a pu l'être dès le premier tour à la majorité qualifiée telle que prévue par les dispositions constitutionnelles, ils le sont tous au troisième tour⁷³⁹. Ainsi, les partis politiques n'ont pas systématiquement recherché le consensus autour d'une personnalité capable de les fédérer lorsqu'ils avaient les moyens de faire élire une personnalité politique de leur « camp » lors des troisième ou quatrième tours⁷⁴⁰. Par exemple, les

⁷³⁹ En effet, même l'élection d'A. N. Sezer, ancien président de la Cour constitutionnelle, a eu lieu au troisième tour, malgré le fait qu'il s'agisse de la seule candidature construite autour d'un accord politique entre plusieurs partis (R. Akın, *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı 1923-2007*, Türkiye iş bankası kültür yayınları, İstanbul, 2009, p. 174).

⁷⁴⁰ V. notamment H. Özdemir, *Devlet krizi. T.C. cumhurbaşkanlığı seçimleri*, Afa yayınları, İstanbul, 1989, p. 37 : « İktidarı elinde bulunduran parti, parlamento grubunda anlaşmazlık çıkmazsa, istediği aday cumhurbaşkanlığına getirilebilecektir... » [« Le parti qui détient la majorité, peut amener l'élection la présidence de la candidature souhaitée, sauf en cas de divergences au sein du groupe parlementaire »]. Dans le même sens, Ş. Özsoy,

présidents T. Özal⁷⁴¹ et S. Demirel⁷⁴², anciens Premiers ministres, furent élus logiquement au troisième tour de l'élection présidentielle, leur parti disposant d'une majorité suffisante pour ce faire.

Les conditions de majorité déterminées par les normes constitutionnelles ne permettent finalement pas d'écarter les partis politiques de l'élection présidentielle, puisque ce sont eux qui, à travers les parlementaires, élisent le président⁷⁴³. Cependant celles-ci peuvent parfois avoir pour effet de favoriser le consensus politique lors de certains contextes politiques, c'est-à-dire lorsqu'il est nécessaire d'avoir l'accord de plusieurs partis politiques aux lignes politiques divergentes pour élire le président⁷⁴⁴. Cela n'est réalisable dans les faits que si la personnalité élue est neutre vis-à-vis de ces organisations, soit qu'il soit considéré qu'elle regroupe l'ensemble des idéologies politiques concurrentes représentées par les partis politiques, soit qu'elle n'en incarne aucune de manière explicite.

Cependant, même lorsque les chefs de partis de la coalition majoritaire de l'époque (DSP, MHP, ANAP) et l'opposition (FP, DYP) parviennent à s'entendre, sous l'impulsion du Premier ministre B. Ecevit, sur le nom du président de la Cour constitutionnelle A. N. Sezer pour les élections présidentielles de l'année 2000 afin de succéder à S. Demirel⁷⁴⁵, celui-ci n'est élu qu'au troisième tour⁷⁴⁶. Ainsi, la consigne des chefs de file de ces partis n'est pas suivie par l'ensemble des députés qui, aidés du caractère secret du suffrage⁷⁴⁷, peuvent voter pour des candidats

« Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana türkiye'de cumhurbaşkanlığı seçimleri meselesi », *Prof. Dr. Erdal Onar'a Armagan, Cilt-I*, Ankara Üniversitesi yayınlari, Ankara, 2013, p. 412.

⁷⁴¹ T. Özal, alors *leader* de la majorité ANAP a été élu au troisième tour avec un total de 263 voix le 31 octobre 1989, la majorité des 2/3 (300 voix) n'étant pas atteint lors des deux premiers tours (İstanbul Milletvekili Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanlığı seçildiğine dair 69 sayılı kararı, *Resmî Gazete*, 07.10.1920-20329, p. 1).

⁷⁴² Süleyman Demirel, *leader* de la majorité DYP en place depuis les élections législatives de 1991, a été élu à la présidence de la République le 16 mai 1993 lors du troisième tour en cumulant une majorité de 244 voix (İsparta Milletvekili Süleyman Demirel'in Cumhurbaşkanlığı seçildiğine dair 237 no'lu TBMM kararı, *Resmî Gazete Mükerrer*, 16.05.1993-21583, p. 1).

⁷⁴³ Par ailleurs, le choix de l'assemblée comme corps électoral de la présidence est aussi en adéquation avec le statut envisagé pour le président par les constituants ; pour exemple, J.-C. Colliard dresse le profil des personnalités présidentielles élues par le corps législatif : « dans la plupart des cas, il s'agit d'hommes politiques importants certes, mais rarement de premier plan, d'anciens ministres souvent, d'anciens Premiers ministres très rarement. Les présidences des assemblées sont, à ce type d'élection, d'excellents candidats. Cela confirme les remarques qui ont souvent été faites pour la Troisième République et notamment le cas de Deschanel préféré à Clémenceau » (J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, *op. cit.*, p. 31).

⁷⁴⁴ J. Barthélémy expliquait ainsi le recours à la majorité absolue concernant l'élection présidentielle sous la Troisième République : « Cette règle s'appuie sur deux ordres de considérations. 1° Le Président de la République n'aurait pas une autorité suffisante s'il n'était l' élu que d'un petit nombre de parlementaires. 2° Le Président de la République, pour remplir son rôle qui est souvent d'arbitrage, ne doit pas être l' élu d'un seul parti. » (J. Barthélémy, P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, LGDJ, Paris, 2004, p. 609).

⁷⁴⁵ R. Akın, *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı...*, *op. cit.*, p. 172.

⁷⁴⁶ Il est ainsi élu le 5 mai 2000 en recevant le vote de 330 députés sur 533 députés votants parmi les 550 députés de la GANT (Anayasa Mahkemesi Başkanı Ahmet Necdet Sezer'in Cumhurbaşkanlığı seçildiğine dair 695 no'lu TBMM kararı *cf. Resmî Gazete*, 06.05.2000-24041, s.1).

⁷⁴⁷ Notons ici que le caractère secret du suffrage a bien rempli sa fonction qui est précisément d'éviter, ou du moins d'assouplir, l'effet de la discipline de parti sur le vote des députés.

frondeurs représentant leur affiliation politique⁷⁴⁸. Mais l'élection de A. N. Sezer est la seule ayant donné lieu à un consensus politique large malgré le fait qu'il n'ait pas atteint la majorité des deux tiers.

La première barrière à une élection consensuelle est sans doute constituée par la culture politique de la plupart des députés de la GANT, qui ne voient pas, dans la figure présidentielle, cette neutralité imposée par la Constitution. Mais ce vote partial est également encouragé par la composition politique de la GANT. En effet, le mode de scrutin proportionnel avec application du système D'Hondt quant à la répartition des restes⁷⁴⁹, et qui est affecté d'un double barrage⁷⁵⁰ dont le barrage à dix pour cent au niveau national, favorise clairement la représentation des plus grands partis⁷⁵¹. Ainsi, lors des élections présidentielles de 2007, l'AKP, qui disposait d'une majorité significative approchant mais n'atteignant pas la majorité des deux tiers, a pu, à la suite de la crise de l'élection présidentielle d'avril 2007, élire seul le président A. Gül⁷⁵².

Dès lors, la recherche du consensus inter-partisan à l'élection présidentielle par l'imposition d'une majorité qualifiée ne peut être que l'exception lorsque la composition du corps électoral permet à un camp politique de voter pour le candidat de son camp. Ce n'est qu'à la condition de consacrer un véritable pluralisme dans ce corps électoral qu'il serait possible de procéder à l'élection d'une véritable figure consensuelle. Mais il est nécessaire de conjuguer ce procédé avec des conditions d'éligibilité permettant l'élection d'une telle personnalité.

B. Des conditions d'éligibilité paradoxales

Les conditions d'éligibilité, qu'il s'agisse des conditions de fond ou de forme, tendent indéniablement à favoriser un certain type de candidature aux élections présidentielles. Le filtrage des candidatures par les conditions de parrainage constitue une nécessité afin de préserver la lisibilité du scrutin. Toutefois, en Turquie, avant la mise en place de l'élection au suffrage universel direct, cette condition est différente selon la situation du candidat (qu'il soit parlementaire ou non)⁷⁵³ et tend dès lors à favoriser la candidature des personnalités engagées en politique, à défaut d'un consensus entre les partis pour présenter un candidat en-dehors de cette sphère. Là encore le seul contre-exemple est celui d'A. N. Sezer, puisque pour la première fois, les partis réussissent à

⁷⁴⁸ R. Akın, *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı ...*, op. cit., p. 174.

⁷⁴⁹ Il s'agit d'un système « qui consiste à diviser le nombre de voix obtenues par les différentes listes par les premiers nombres cardinaux dans la limite du nombre de sièges à pourvoir [...] et à attribuer ensuite ces [...] sièges aux [...] quotients les plus élevés » (F. Melin-Soucramanien, P. Pactet, *Droit constitutionnel*, Sirey, 35^e édition, 2017, p. 101).

⁷⁵⁰ Double barrage jusqu'aux élections de 1991, pour les élections législatives à partir de 1995, seul le barrage national est appliqué (référence à la disposition en question).

⁷⁵¹ 2839 sayılı milletvekili seçimi kanunu (*Resmî Gazete*, 13.06.1983-18076 s.1 vd.).

⁷⁵² Le député Abdullah Gül a ainsi été élu, comme ses prédécesseurs, lors du troisième tour avec 339 voix, alors qu'il en aurait fallu au moins 367 pour assurer son élection lors des deux premiers tours (Kayseri Milletvekili Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanı seçildiğine dair 898 no'lu TBMM kararı cf. *Resmî Gazete Mükerrer* 28.08.2007-26627)

⁷⁵³ Cf. supra.

s'entendre sur le nom d'une personnalité non rattachée à un groupement politique particulier, et ce, sans intervention de l'Armée.

Outre les conditions de forme restrictives, les conditions de fond dénotent également une volonté de limiter la candidature à une catégorie particulière de la population. L'abandon de la condition d'être parlementaire constitue une ouverture *a priori* importante de la présidence de la République. Cependant, conjugués à l'obligation pour tout candidat extra-parlementaire d'un parrainage d'un cinquième des députés, les effets de l'avancée entreprise par le constituant sont quasiment nuls. En pratique, cela a pour conséquence de favoriser les candidatures soutenues par des partis politiques représentés à la GANT, ce qui constitue non seulement une condition très restrictive faisant douter du caractère démocratique d'une telle élection, mais aussi un impératif qui ne permet pas d'assurer de manière optimale la neutralité présidentielle constitutionnellement consacrée. La pratique confirme cela puisque dans les faits, un seul des présidents élus selon la procédure prévue par la Constitution ne détient pas un mandat de parlementaire avant son élection.

La Constitution de 1982 ayant pris le parti de renforcer le statut présidentiel, la plupart des conditions d'éligibilité prévues dans la Constitution de 1961, dont celle de l'âge, sont maintenues. Alors que, paradoxalement, les rédacteurs de la Constitution justifient le rejet de la condition d'être parlementaire pour candidater comme suit :

« Le président est le chef de l'État. La GANT est l'organe qui a pour fonction d'élire le président. Si selon les principes de la démocratie, il est reconnu à chaque citoyen le droit de se présenter aux élections législatives à certaines conditions, il faut dès lors reconnaître le droit naturel et démocratique de chaque citoyen de pouvoir candidater aux élections présidentielles devant la GANT »⁷⁵⁴.

On dénote ici une véritable contradiction entre des conditions d'éligibilité parfaitement restrictives et les motifs sur lesquels les rédacteurs de la Constitution ont entendu fonder leur projet. Ainsi, les rédacteurs voulant s'assurer de la capacité du président à exercer le pouvoir qui découle de sa neutralité mettent en place, dans les faits, un système dans lequel seules les personnes aguerries aux confrontations partisans sont susceptibles d'être élues à la présidence de la République.

Les conditions de parrainage en France présentent également, mais dans une moindre mesure cependant, des effets similaires quant au caractère partisan des candidats aux élections présidentielles. En effet, les conditions de parrainage sont de plus en plus restrictives puisque la loi organique de 1976 augmente le nombre de parrainages nécessaires en passant de 100 à 500

⁷⁵⁴ « Cumhurbaşkanı devletin başıdır. TBMM ise Cumhurbaşkanı'nı seçen organdır. Demokrasi kurallarına göre nasıl her vatandaşın belirli koşullarla milletvekilliğine adaylığını koymak hakkı varsa, herhangi bir vatandaşın da Cumhurbaşkanlığı için TBMM'de yapılacak seçimlere adaylığını koymasını demokratik ve doğal bir hak olduğunu kabul etmek gerekir » cité par Burhan Kuzu, *1982 Anayasasının temel nitelikleri...*, op. cit., p. 73 et O. S. Kocahanoğlu, *Gerekçeli ve açıklamalı anayasa*, op. cit., p. 152.

parrainages indispensables pour entériner la candidature à la présidence de la République⁷⁵⁵. En outre, la progressive politisation des potentiels parrains a rendu la candidature d'une personnalité non rattachée à un parti politique plus incertaine⁷⁵⁶. Toutefois, ces conditions plus restrictives ont été développées à la suite de la réforme de l'élection directe de 1962, ce qui n'entre pas dans le champ d'analyse développé ici.

Préalablement à celle-ci, il est tout de même possible d'observer une politisation certaine du corps électoral élargi prévu par la Constitution de 1958 de nature à fragiliser la neutralité présidentielle.

C. La progressive politisation du corps électoral élargi

Le changement de corps électoral chargé d'élire le président de la République sous la V^e République française a pour but d'écarter l'emprise des partis politiques sur le chef de l'État. La seule élection ayant donné lieu à l'usage de ce corps électoral ayant lieu le 21 décembre 1958, dans un contexte très particulier, rend difficile toute démarche expectative en ce sens. Cette élection a tout de même permis la présentation de deux candidats, en plus du Général de Gaulle, qui sont G. Marrane (candidat officiel du Parti communiste) et A. Chatelet (gauche non communiste)⁷⁵⁷, clairement hostiles au Général⁷⁵⁸. Toutefois, la victoire du Général ne faisait pas de doute au regard du contexte particulier de la guerre en Algérie⁷⁵⁹. Dès lors, l'absence d'une réelle campagne électorale ne permet pas d'en tirer des enseignements. Mais l'origine de ces candidatures laisse à penser à des rapports de force fondés sur les idéologies partisans des candidats.

Il faut toutefois souligner que le collège électoral présidentiel se rapproche fortement, en termes de composition, du collège électoral sénatorial. Or, le Sénat n'est pas une institution neutre et affiche clairement une couleur politique depuis les dernières décennies. En effet, il faut prendre en compte la donnée selon laquelle les partis politiques ont progressivement monopolisé les élections locales⁷⁶⁰. Ainsi, le maintien d'un tel collège électoral présidentiel en France, sans l'intervention de la révision de 1962, n'aurait sans doute pas permis de garantir la neutralité

⁷⁵⁵ Loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 (*JORF*, 19 juin 1976, p. 3676).

⁷⁵⁶ L. Lemasson, «La sélection des candidatures pour l'élection présidentielle : proposition pour une réforme », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2003, n° 3, p. 2113.

⁷⁵⁷ Conseil constitutionnel, décision n°58-1 PDR du 13 décembre 1958 (*JORF*, 14 décembre 1958, p. 11266 [En ligne : www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1958/581pdr.htm]).

⁷⁵⁸ J.-L. Rizzo, *Les élections présidentielles en France depuis 1848 : Essai historico-politique*, Editions Glyphe, Paris, 2017.

⁷⁵⁹ Le Général a ainsi obtenu 78.5 % des suffrages exprimés, alors que Marrane et Chatelet étaient respectivement à 13% et 8.5% des suffrages exprimés. Pour la proclamation des résultats V. Conseil constitutionnel, décision n°59-2 PDR du 8 janvier 1959 (*JORF*, 9 janvier 1959, p. 673 [en ligne : www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1959/592pdr.htm]).

⁷⁶⁰ B. François, *Le régime politique de la Vème République*, Edition La Découverte, Collection "Repères", 4^e édition, 2008, pp. 90-91.

présidentielle et aurait nécessairement donné lieu, lors des élections présidentielles, à des affrontements inter-partisans.

L'encadrement du processus de l'élection présidentielle prévu par les rédacteurs français comme tels est donc insuffisant à préserver la neutralité présidentielle, mais tend au contraire à favoriser le caractère partisan de ce processus. Cette fragilisation de la neutralité partisane a pour fondement le système de partis qui est conçu de manière à paralyser les démarches en ce sens.

SECTION II - LA FRAGILITE DE LA NEUTRALITE PARTISANE PAR LA CONCEPTION DU SYSTEME DE PARTIS

Si la neutralité du président de la République vis-à-vis des partis politiques est fragilisée dès les premières années de la pratique politique des régimes consacrés en 1958 et 1982 et avant l'élection présidentielle au suffrage universel direct, cela n'est pas seulement imputable aux dysfonctionnements des mécanismes constitutionnels visant à préserver cette neutralité partisane de la présidence mais aussi à la composition des forces politiques en présence et à leur conception de la présidence et de sa neutralité. C'est donc aussi parce que **le système de partis n'est pas suffisamment intégré, pour ne pas dire exclu, dans la réflexion sur la neutralité présidentielle** menée par les rédacteurs des Constitutions étudiées qu'il est possible d'entrevoir assez rapidement les limites de cette neutralité repensée. C'est cette insuffisance qui rejaillit sur les éléments des procédures de l'élection présidentielle visant à assurer la neutralité partisane présidentielle.

La neutralité présidentielle étant préservée avant tout dans le but de maintenir le régime parlementaire, il importe de penser également le système de partis en ce sens. Mais lors de la conception des Constitutions de 1958 et de 1982, cette question est négligée, notamment au regard des répercussions qu'elle peut avoir sur le principe de neutralité repensée du président (§1), ce qui a irrémédiablement pour effet de fragiliser ce principe en conférant une dimension partisane à la procédure de l'élection présidentielle (§2).

§ I. LA NEUTRALITE PRESIDENTIELLE NEGLIGEE LORS DE LA CONCEPTION DU SYSTEME DE PARTIS

Initialement, le système de partis est pensé de manière que la vie gouvernementale ne soit pas entièrement tributaire du jeu des alliances ou ruptures politiques entre les différents partis politiques. Le système de partis se définit selon D.-L. Seiler comme un « [e]nsemble structuré constitué des relations tantôt d'opposition, tantôt de coopération qui existent entre les partis

politiques agissant sur la scène politique d'une même société politique »⁷⁶¹. C'est aussi la définition de J. Charlot selon laquelle il s'agit plus généralement de « [l]'ensemble des partis en interaction dans un système politique donné »⁷⁶². Initialement fondé sur le « critère numérique », c'est-à-dire celui du nombre des partis approfondi par M. Duverger⁷⁶³, la conception du système de partis évolue très rapidement afin de prendre en compte toutes les relations existantes entre les partis, qu'il s'agisse des alliances, coalitions, oppositions ou polarisations. Résumé par J.-C. Colliard, « [...] un système de partis se caractérise par trois éléments : le nombre, la dimension et les alliances des partis politiques »⁷⁶⁴.

Le système doit donc aboutir à la désignation d'un gouvernement stable, supposant la présence d'un parti politique avec une majorité conséquente et ayant les moyens de gouverner. C'est la logique de rationalisation du parlementarisme. Le problème est que la réflexion sur le système de partis ne s'est manifestement pas menée parallèlement à celle sur l'institution présidentielle, et plus précisément par rapport à son élection. En effet, les mécanismes constitutionnels visant à préserver la neutralité partisane du président, et donc la nature parlementaire du régime, ne peuvent être efficaces que dans le cadre d'un système de partis pensé en ce sens, comme cela est démontré dans les propos qui suivent. Ce dernier est donc un facteur essentiel dans la protection de la neutralité présidentielle.

Cependant, l'institution présidentielle est conçue en-dehors du système de partis du fait du renforcement de la neutralité partisane⁷⁶⁵. Le président de la République est davantage considéré comme un élément faisant précisément barrage au « régime de partis », qui est perçu comme l'origine de la faillite des Républiques précédentes⁷⁶⁶. La réflexion des rédacteurs des Constitutions ne porte donc pas tellement sur la mise en œuvre d'un système de partis particulier permettant d'assurer la neutralité présidentielle mais plutôt sur la conception d'une neutralité présidentielle qui permettrait de contenir un système de partis afin d'éviter une déviance vers « un régime des partis » ou encore un multipartisme incontrôlé et de préserver la stabilité

⁷⁶¹ D.-L. Seiler, *Les partis politiques*, 2^e éd., coll. « Compact », Armand Colin, 2002, p. 196.

⁷⁶² J. Charlot, « Les mutations du système de partis français », *Pouvoirs*, n°49, 1989, p. 27.

⁷⁶³ M. Duverger, *Les partis politiques*, Librairie Armand Colin, 1967, p. 236 et s..

⁷⁶⁴ J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, p. 70.

⁷⁶⁵ Cf. *supra*, cette partie, titre I, chapitre II.

⁷⁶⁶ Comme vu précédemment, l'affirmation suivant du général de Gaulle démontre ce que l'auteur perçoit comme « le régime des partis » : « Nous avons fait, j'ai proposé au pays de faire la constitution de 58 après les drames que vous savez, et dans l'intention que, d'ailleurs, j'avais annoncé de la façon la plus formelle et la plus publique, de mettre un terme au *régime des partis*. Il s'agissait d'empêcher que la République, l'État, fut, comme il l'était avant, à la discrétion des partis. Et c'est dans cet esprit que la constitution a été faite, et c'est dans cet esprit, que je l'ai proposée au peuple qu'il l'a approuvée, je suis sûr, qui l'a approuvée dans cet esprit » (Entretien télévisé avec Michel Droit du 15 décembre 1965 [en ligne : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaull00112/entretien-avec-michel-droit-troisieme-partie.html>]). Bien que cette notion de « régime des partis » se confondent parfois avec celle de système de partis, elle est utilisée dans le cadre de cette étude pour faire état de la vision critique des rédacteurs de la Constitution de 1958 et notamment celle du général de Gaulle. P. Jan utilise la notion de « régime des partis » qui sont « les partis attachés à la souveraineté parlementaire », en opposition aux « partis présidentielistes » (P. Jan, « La Ve République et les partis », *Pouvoirs*, n°163, 2017/4, p. 6). Alors que le recours à l'expression de « système de partis » permet d'avoir une approche plus neutre vis-à-vis du rôle que doivent nécessairement tenir les partis politiques dans l'équilibre des régimes politiques.

gouvernementale. C'est donc essentiellement dans cette perspective que la question du système de partis est posée lors de l'élaboration des Constitutions étudiées au détriment de la neutralité. Le système de partis constitue ainsi un levier qui permet de favoriser la préservation de la nature du régime politique consacré lors de l'élaboration des Constitutions à travers notamment ses effets sur la neutralité présidentielle (A). Paradoxalement, cette question pourtant essentielle est largement délaissée au pouvoir législatif par les rédacteurs des Constitutions. Ainsi, le constat d'une certaine négligence du système de partis par les rédacteurs de la Constitution semble s'imposer (B).

A. La question de l'influence du système de partis sur la nature du régime politique consacré

L'influence du système de partis sur la nature du régime est notamment mise en exergue par les travaux de M. Duverger⁷⁶⁷, et assez partagé par la doctrine française⁷⁶⁸ comme turque⁷⁶⁹. J. Bryce admet déjà le rôle du système de partis dans le régime politique américain :

« comme aussi essentiel à l'action de la machinerie du régime politique que la vapeur l'est au moteur d'une locomotive ; ou, pour varier l'analogie, les associations ou organisations partisans sont aux organes du régime à peu près ce que les nerfs moteurs sont aux muscles, tendons et os du corps humain. Ils transmettent la force motrice, ils déterminent les directions dans lesquelles les organes agissent »⁷⁷⁰.

Le lien entre le système de partis et la nature du régime politique est aussi souligné par J.-C. Colliard. Traitant ici spécifiquement du cas des régimes parlementaires, l'auteur conclut son étude ainsi :

« [c]'est donc bien pour nous le système de partis qui constitue le principal facteur explicatif : c'est cette réalité vécue qui entraîne le jeu institutionnel là prendre telle ou telle forme à l'intérieur du champ du possible déterminé par des normes juridiques, on l'a dit, d'un pays à l'autre, étant entendu qu'il reste donc le vaste problème de l'action

⁷⁶⁷ M. Duverger, *Les partis politiques*, 6^e éd., Armand Colin, 1967, p. 431 et s : « III. Les partis et la structure du gouvernement ». « L'influence des partis conduit à admettre une relativité des structures gouvernementales, qui peuvent être modifiées par la seule évolution du rapport des forces politiques à l'intérieur du pays : on est loin de la rigidité des cadres constitutionnels classiques »./ « Le degré de séparation des pouvoirs dépend beaucoup plus du système de partis que des dispositions prévues par les Constitutions »

⁷⁶⁸ P. Avril suit cette tendance qui redonne toute sa place au système de partis dans ses *Essais sur les partis* : « A travers les effets contrastés du bipartisme et du multipartisme, la littérature constitutionnelle contemporaine est unanime à souligner l'influence des systèmes de partis sur le fonctionnement des institutions » (P. Avril, *Essais sur les partis*, LGDJ, 1986, p. 149).

⁷⁶⁹ V. par exemple en ce sens O. Araslı, « Türkiye'de seçim sistemlerinin getirdikleri », in E. Özbudun, T. Karamustafaoğlu, O. Araslı (dir.) et al., *Prof. Dr. Bülent N. Esen'e Armağan*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayımları, n°417, 1977, p. 13.

⁷⁷⁰ Cité par D.-L. Seiler, *De la comparaison des partis politiques*, Economica, 1986, p. 17.

réciproque des éléments institutionnels sur le système de partis. Mais on peut noter que ceci suffit à montrer les illusions du « parlementarisme rationalisé » : le raffinement des mécanismes est peu de chose à côté du système de partis dont la simplification amènera à la réussite (RFA, Cinquième République), la complication à l'échec (Italie, Quatrième République) »⁷⁷¹.

Les propos de J.-C. Colliard sur le rôle du système de partis dans la « réussite » du « parlementarisme rationalisé » s'appliquent également à la déviance présidentialisante des régimes politiques français et turc, dans laquelle le système de partis joue un rôle central. Ainsi, la **« simplification » du système de partis peut paradoxalement apparaître comme un risque pour la protection de la neutralité présidentielle et constituer le terreau de la déviance présidentialisante**⁷⁷².

La question est donc de savoir si les rédacteurs des Constitutions ont volontairement consacré **un système de partis favorisant la fragilisation de la neutralité présidentielle**. Pour ce faire, il faut déterminer les facteurs influençant la nature du système de partis, et de considérer quel est la part, réelle ou estimée, du pouvoir normatif dans la définition de ce système. Plusieurs points de vue peuvent être adoptés sur la question. Par exemple, D. Seiler met en évidence l'opposition entre le « courant institutionnaliste » d'une part, et la thèse « historico-confliktuelle » de l'autre⁷⁷³. Alors que la thèse institutionnaliste fait la part belle à l'influence du pouvoir normatif sur le système de partis, la thèse « historico-confliktuelle » la relativise assez largement. Concernant la position de M. Duverger sur cette question, celle-ci est simplifiée comme faisant le lien entre la structuration des partis politiques et le « régime électoral » (composé essentiellement des modes de scrutin) comme l'auteur semble l'admettre dans son étude sur *Les partis politiques* :

« En définitive, système de partis et système électoral sont deux réalités indissolublement liées, parfois même difficiles à séparer par l'analyse : l'exactitude plus ou moins grande de la représentation politique, par exemple, dépend du système électoral et du système de partis, considérés comme éléments d'un même complexe, rarement isolables l'un de l'autre »⁷⁷⁴.

⁷⁷¹ J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, p. 282.

⁷⁷² Cf. *infra*, titre II, chapitre I, section 2, §2.

⁷⁷³ D.-L. Seiler, *De la comparaison des partis politiques*, *op. cit.*, p. 26 et s.

⁷⁷⁴ M. Duverger, *Les partis politiques*, *op. cit.*, p. 235. Position qu'il faut néanmoins nuancer par rapport à certaines présentations qu'il est possible de retrouver dans la doctrine car M. Duverger fait état de plusieurs facteurs influant sur le système de partis. Ainsi, en plus des « facteurs techniques » dont l'« essentiel est le régime électoral » sont aussi cités en premier lieu les « facteurs socio-économiques » et les « facteurs idéologiques » (*ibid.*, p. 234). L'auteur admet par ailleurs, et préalablement aux développements consacrés aux connexions entre système de partis et modes de scrutins que « [...] les modes de scrutin ne jouent pas un rôle proprement moteur : ce sont les réalités nationales, les idéologies, et surtout les structures socio-économiques qui ont en général l'action la plus décisive à cet égard » (*ibid.*, p. 235).

L'auteur propose ensuite « trois formules », reprises sous la dénomination « loi de Duverger »⁷⁷⁵ dans la doctrine, et faisant état des « tendances de base » sur l'influence du mode de scrutin sur le système de partis :

« 1° la représentation proportionnelle tend à un système de partis multiples, rigides, indépendants et stables (sauf le cas de mouvements passionnels) ; 2° le scrutin majoritaire à deux tours tend à un système de partis multiples, souples, dépendants et relativement stables (dans tous les cas) ; 3° le scrutin majoritaire à tour unique tend à un système dualiste, avec alternance de grands partis indépendants »⁷⁷⁶.

A partir de l'étude de M. Duverger, bien que celle-ci ait largement été l'objet de remise en cause depuis lors⁷⁷⁷, il est possible de poser l'hypothèse selon laquelle **un tel système de partis est, pour l'essentiel, le fruit d'une volonté normative, qu'elle soit constitutionnelle ou législative, signifiant l'existence d'un prédéterminisme relatif à la fragilité de la neutralité présidentielle en fonction du régime électoral consacré**. Dès lors, il pourrait être admis que le pouvoir normatif dispose de suffisamment d'influence sur le système de partis pour l'encadrer afin de préserver la nature du régime politique tel qu'il est consacré et d'écarter une quelconque déviance plus ou moins liée au système de partis. Le mode de scrutin consacré constituerait ainsi un indicateur de la volonté du pouvoir normatif en ce sens.

Il apparaît dès lors nécessaire de penser le système de partis qui serait le mieux à même de préserver cette neutralité telle qu'envisagée lors de la rédaction des Constitutions, puis de voir si le système de partis consacré puis pratiqué préalablement à l'élection directe du président est adapté à ce statut présidentiel. Pour rappel, la neutralité présidentielle telle que repensée par les rédacteurs des Constitutions consiste d'une part au renforcement de la neutralité partisane supposant donc de préserver l'institution présidentielle de tout empiètement partisan, alors que, d'autre part, l'assouplissement de la neutralité fonctionnelle implique une intervention présidentielle dans la fonction politique, qui est donc essentiellement exercée par les partis politiques. Le président de la République qui doit statutairement être préservé de l'influence des partis politiques doit dans le même temps, dans le cadre de sa fonction, intervenir sur des questions qui sont en grande partie du ressort de ces mêmes partis. Dans ces conditions, la préservation d'une neutralité partisane présidentielle totale apparaît comme illusoire, voire difficile quel que soit le système de partis envisagé, puisque ce sont ces mêmes partis qui ont la prépondérance dans la désignation du président⁷⁷⁸. Mais le système de partis constitue potentiellement un facteur décisif dans le régime électoral du président de la République pouvant dans certains cas rendre nécessaire

⁷⁷⁵ V. par exemple P.-H. Prétot, « Modes de scrutin et modèles démocratiques : retour sur la « loi de Duverger », *Politeia*, n°26, 2014, pp. 143-152 ;

⁷⁷⁶ M. Duverger, *Les partis politiques*, *op. cit.*, p. 235. Pour la formulation originelle de la thèse, v. M. Duverger, « I. L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique », in M. Duverger (dir.), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, coll. « Académique », Presses de Sciences Po, 1950, pp. 11-68.

⁷⁷⁷ Pour un recensement des critiques adressées par les politistes anglo-saxons v. S. Bowler, « La réception des partis politiques en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Revue internationale de politique comparée*, n°17, 2010/1, pp. 50-53.

⁷⁷⁸ Cf. *supra*, cette section, §1.

un consensus inter-partisan pour sa désignation, et dans d'autres, au contraire, privilégier un parti ou une coalition partisane, dans ce processus en mettant en danger la neutralité partisane du président. Dans cet ordre d'idées, il est possible de moduler le système de partis afin de définir celui qui serait le plus efficace à la préservation de la neutralité présidentielle.

Au regard des constats tirés de l'échec des mécanismes constitutionnels sur le mode de désignation du président de la République, la division des partis par le biais d'un multipartisme plus affirmé semble être une condition de la préservation de la neutralité partisane du président élu au suffrage indirect. En effet, l'un des avantages du multipartisme est la culture du compromis. Si la neutralité présidentielle est nécessairement menacée dans un contexte majoritaire, elle a en revanche plus de chance d'être conservée dans un cadre multipartisan, aucun parti n'ayant intérêt à laisser perdurer l'influence d'un autre sur l'institution présidentielle au risque de perdre la sienne face à ce renforcement considérable de l'institution présidentielle. Le multipartisme permet ainsi, et avant tout, d'assurer une désignation consensuelle du président qui échappe à la seule influence d'un parti politique. La désignation du président doit donc être le fruit d'une entente multipartite, et pour ce faire le mobile des partis politiques dans le cadre de la stratégie mise en œuvre pour l'élection présidentielle constitue également un facteur important. L'élection présidentielle doit aboutir à la désignation d'une personnalité apte à assurer cette fonction essentielle dans les rouages institutionnels. Il est donc primordial que les partis ne conçoivent pas cette élection dans le cadre d'une compétition inter-partisane. Pour cela, le dialogue inter-partisan doit être avant tout possible, mais aussi assez fluide. Le multipartisme mis en œuvre ne doit donc pas être fortement polarisé⁷⁷⁹ ; les alliances doivent être de nature « souples », et les discussions inter-partisanes monnaie courante afin que la désignation du président de la République soit l'aboutissement d'une discussion multilatérale ayant pour but la recherche d'une personnalité propre à assumer une telle fonction tout en préservant sa neutralité. Un milieu fortement polarisé ne permettrait pas d'assurer la neutralité présidentielle. Mais ces derniers éléments sont plutôt tributaires de la culture politique des acteurs de la vie politique que d'un régime électoral consacré par le pouvoir normatif. Pour autant, un multipartisme plus affirmé peut potentiellement favoriser ce dialogue. C'est donc dans ce cadre que la désignation présidentielle peut être l'objet d'un consensus à la faveur de la préservation de sa neutralité.

En revanche, la composition de deux camps politiques, qu'il s'agisse d'un bipartisme ou d'une bipolarisation, autour de la désignation de la personnalité présidentielle, constitue un risque pour la neutralité présidentielle dans la mesure où celle-ci est dès lors vouée à être le fruit non plus d'une entente, mais d'un rapport de force dans lequel le parti ou le groupe de partis majoritaire peut parvenir à imposer son candidat⁷⁸⁰.

⁷⁷⁹ En effet, une forte présence de partis anti-système ou encore d'un clivage trop intense entre les différents partis serait de nature à rendre difficile voire impossible un tel dialogue.

⁷⁸⁰ Un tel raisonnement est applicable dans le cadre étudié, c'est-à-dire ne France et en Turquie ; en effet, dans un autre cadre, il est parfois possible que l'institution présidentielle soit culturellement protégée d'un empiètement partisan.

Pour revenir aux conclusions de J.-C. Colliard précitées, si la « simplification » du système de parti permet selon l'auteur la réussite du régime parlementaire rationalisé, elle constitue également un risque certain pour la protection de la neutralité partisane du président. L'installation durable de la prédominance d'un parti majoritaire, entraînant parfois une forme de bipolarisation par le biais de cette « simplification » qui permet l'installation de la déviance présidentiale par la fragilisation de la neutralité présidentielle.

Pourtant, le principal objectif des rédacteurs des Constitutions étudiées est d'assurer la stabilité pour le futur régime qui passe précisément par cette « simplification ». Il est donc paradoxalement nécessaire pour les rédacteurs de mettre en place un système de partis permettant d'assurer une bonne gouvernance en empêchant une division importante des forces politiques en présence. En effet, les putschistes du 12 septembre 1980 attribuent la cause de l'instabilité politique ainsi que des crises institutionnelles au multipartisme⁷⁸¹ d'où la nécessité de le modérer. Il en va de même pour les rédacteurs de la Constitution de 1958. Et c'est cet objectif de stabilité gouvernementale qui prévaut logiquement dans l'esprit des rédacteurs de la Constitution. Plus encore, l'institution présidentielle elle-même est pensée à travers cet objectif, sans considérer le risque que représente la conjugaison d'une telle institution avec l'installation d'un « système de parti prédominant ». La réalisation de cet objectif impose donc la simplification du système de partis, ce qui semble avoir constitué la priorité du pouvoir normatif.

L'organisation du système de partis dans un État donné semble ainsi constituer un élément influant la nature même du régime politique, soit qu'il soit de nature à stabiliser le régime politique tel que conçu par les rédacteurs de la Constitution, soit au contraire qu'il imprime une vision différente, voire divergente, de la répartition des pouvoirs dans la pratique politique que celle souhaitée par les instigateurs du régime en question. Mais cette question du système de partis qui nécessite une certaine rigueur afin d'encadrer les régimes politiques consacrés par les rédacteurs de 1958 et de 1982 est pourtant négligée par ces derniers.

B. Une question déterminante délaissée pour une large part au pouvoir majoritaire

Dans les Constitutions de 1958 et 1982, la volonté de consacrer constitutionnellement un système de partis est à relativiser. La présence même de la notion de « parti politique » consacrée à l'article 4 de la Constitution de 1958 est alors une nouveauté constitutionnelle⁷⁸². Concernant la Constitution de 1982, il s'agit d'une reprise de la précédente Constitution de 1961 faisant des partis

⁷⁸¹ A. Çelik, B. Handemir, « Türkiye'de parti sistemleri », *op. cit.*, p. 721.

⁷⁸² V. J.-J. Israël, « Article 4 », in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, 3^e éd., Economica, p. 219.

politiques « un élément nécessaire de la vie politique démocratique » selon son article 56⁷⁸³. Toutefois, il n’y a pas de volonté de concevoir un cadre rigide (et donc constitutionnel) pour les systèmes de partis au sein des Constitutions étudiées, puisque celles-ci délaissent une grande partie de la question du mode de scrutin, essentielle pour la détermination du système de partis, au pouvoir législatif⁷⁸⁴. Cela s’explique sans doute par la volonté d’attribuer une certaine flexibilité à de telles dispositions. En effet, dans les contextes dans lesquels ces régimes sont mis en place, et notamment l’affirmation de la volonté de rationaliser alors le « régime de partis » afin de préserver la stabilité politique, la régulation par les modes de scrutin constitue un levier essentiel pour remplir cet objectif.

Toutefois, ceci pose également un problème de poids dans l’équilibre démocratique en attribuant au pouvoir majoritaire la possibilité de réviser ces modes de scrutin afin de privilégier son propre camp⁷⁸⁵.

Les dispositions constitutionnelles concernant le mode de scrutin dans la Constitution de 1958 se limitent en premier lieu à l’article 24 qui pose le principe de l’élection des députés au « suffrage direct » et l’élection des sénateurs au « suffrage indirect »⁷⁸⁶, alors que l’article 25 renvoie à la loi organique le soin de déterminer la durée du mandat, le nombre des membres, les conditions d’éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités⁷⁸⁷. Enfin, selon l’article 34 de la Constitution de 1958, la détermination « du régime électoral des assemblées parlementaires » relève de la loi⁷⁸⁸. Cela est confirmé par les décisions du Conseil constitutionnel n°62-20 L du 4 décembre 1962⁷⁸⁹ et n°86-208 DC du 2 juillet 1986⁷⁹⁰. Le mode de scrutin ne prend pas non plus place dans la version initiale de la Constitution de 1982 qui garde le silence à ce propos⁷⁹¹. Toutefois, la révision constitutionnelle de 1995 prévoit de soumettre les lois relatives aux modes de scrutin au respect des deux principes énoncés à l’article 67 alinéa 6 de la Constitution de 1982 que sont « la justice dans la représentation » (ou plus simplement la juste représentation) et la « stabilité dans la gouvernance » (ou la stabilité gouvernementale)⁷⁹², bien que le caractère

⁷⁸³ *Resmî Gazete*, 20.07.1961-10859 p. 4644.

⁷⁸⁴ *Cf. infra*.

⁷⁸⁵ Ce qui est parfaitement restitué par les propos suivants de F. Mitterrand : « Le mode de scrutin que je choisis doit résulter d’une option politique [...]. En effet, il y a un certain nombre de points qui nécessitent cette opinion. D’abord, quel est l’intérêt de la nation ? Ensuite, quel est l’intérêt de la majorité à laquelle j’appartiens ? Enfin, quel est l’intérêt du parti auquel j’adhère ? Et c’est quand j’aurai répondu à ces trois questions que je déterminerai mon choix » (F. Mitterrand, discours du 28 octobre 1950 lors du IV^e Congrès national de l’UDSR cité par D. Chagnollaude, « Les présidents de la Ve République et le mode d’élection des députés à l’Assemblée nationale », *Pouvoirs*, n°32, 1985, p. 5).

⁷⁸⁶ Version initiale de l’article 24 alinéas 2 et 3 (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9156).

⁷⁸⁷ *Ibid.*

⁷⁸⁸ *Ibid.*, p. 9158.

⁷⁸⁹ *JORF*, 7 décembre 1962, p. 12025.

⁷⁹⁰ *JORF*, 3 juillet 1986, pp. 8282-8285. V. R. Rambaud, *Droit des élections et des référendums politiques*, LGDJ, 2019, p. 219.

⁷⁹¹ B. Tanör et N. Yüzbaşıoğlu, 1982 *Anayasasına göre türk anayasa hukuku*, op. cit., p. 241.

⁷⁹² Article 67 alinéa 6 de la Constitution de 1982 issu de l’article 5/3 de la loi de révision constitutionnelle du préambule et de certains articles de la Constitution n°4121 en date du 23 juillet 1995 : « Seçim kanunları, temsilde

contradictoire des deux principes souligné par plusieurs auteurs⁷⁹³ reprenant l'article référence de S. Gürsel⁷⁹⁴ ne permet pas de les mettre efficacement en œuvre de manière simultanée. Enfin, la révision constitutionnelle de 2001 ajoute un alinéa 7 à l'article 67 de la Constitution de 1982 afin d'encadrer la « politisation » des modes de scrutin en interdisant l'application des révisions sur le régime électoral à toute élection dans l'année suivant ladite révision⁷⁹⁵.

Dans les deux cas, il revient donc au législateur de mettre en place les dispositions relatives aux modes de scrutins. Mais en France comme en Turquie, ceux-ci ont fait l'objet de dispositions transitoires permettant au gouvernement dans le cas de la France, et au CSN dans le cas de la Turquie, d'adopter ces dispositions⁷⁹⁶. La question des modes de scrutin est donc largement délaissée par les rédacteurs des Constitutions, et peut être « manœuvrée » par les instigateurs des nouvelles Républiques ainsi constituées, et particulièrement mus par la volonté d'un renforcement de l'exécutif et d'une modération du « régime des partis »⁷⁹⁷ par le biais d'un certain contrôle sur le pouvoir démocratique. Les modes de scrutin consacrés résultent donc *a priori* de cette stratégie.

La loi turque sur l'élection des députés n°2839 du 10 juin 1983 consacre le choix du scrutin proportionnel⁷⁹⁸ en continuité avec le régime précédent⁷⁹⁹ avec application du système d'Hondt⁸⁰⁰ ainsi que d'un double barrage électoral⁸⁰¹. Le premier barrage est au niveau national et a pour objet d'empêcher l'élection de tout député rattaché à un parti politique dont le score au niveau national

adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir » [« Les lois sur les élections doivent être conformes aux principes de justice dans la représentation et de stabilité dans la gouvernance »] (*Resmî Gazete*, 26.07.1995-22355, p. 4).

⁷⁹³ K. Gözler, *Türk anayasa hukuku*, op. cit., p. 506.

⁷⁹⁴ S. Gürsel, « Toplumsal tercih kuramı çerçevesinde anayasa'nın 67. Maddesinde yer alan temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerinin değerlendirilmesi », *Anayasa yargısı dergisi*, c. 16, pp. 46-68, 1999.

⁷⁹⁵ Article 24 de la loi de révision constitutionnelle de certains articles de la Constitution n°4709 en date du 3 octobre 2001, rédigé comme suit : « Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz » [« Les modifications effectuées dans les lois électorales ne sont pas applicables aux élections ayant lieu dans l'année suivant leur entrée en vigueur »] (*Resmî Gazete*, 17.10.2001-24556 Mükerrer).

⁷⁹⁶ En France, l'alinéa 2 de l'article 92 de la Constitution dans titre XV relatif aux « dispositions transitoires », attribue au gouvernement la compétence de fixer par ordonnances les modes de scrutin applicables aux élections des membres des assemblées (« Pendant le délai prévu à l'alinéa 1 de l'article 91, le Gouvernement est autorisé à fixer par ordonnances ayant force de loi et prises en la même forme le régime électoral des assemblées prévues par la Constitution », *JORF*, 5 octobre 1958, p. 9172). Alors qu'en Turquie, le mode de scrutin applicable à l'élection des membres de la GANT, fait partie de l'une des compétences attribuée à l'Assemblée constituante (*kurucu meclis*) par le CSN qui en est l'une des composantes avec l'Assemblée consultative, organe nommé par le CSN lui-même (Article 2 c) de la loi sur l'Assemblée constituante n°2485 du 29 juin 1981, *Resmî Gazete*, 30.06.1981-17386 Mükerrer, p. 2).

⁷⁹⁷ Expression du général de Gaulle (*Mémoires d'espoir, t.I, le renouveau : 1958-1962*, Paris, Plon, 1970, p. 16). P. Avril souligne la reprise de cette formule, notamment dans son communiqué du 19 mai 1958 (*Site de l'INA* : [En ligne : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/parcours/0003/de-gaulle-le-retour-au-pouvoir.html>]), où il évoque le « régime exclusif des partis ». Pour P. Avril, « le qualificatif « exclusif » nuance la portée de la condamnation qui s'applique au régime plus qu'aux partis eux-mêmes » (« L'article 4 : explication d'un paradoxe », in D. Maus, L. Favoreu et J.-L. Parodi (dir.), *L'écriture de la Constitution de 1958 : actes*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Economica, 1992, p. 713).

⁷⁹⁸ Article 2 alinéa 1^{er} de la loi n° 2839 du 10 juin 1983 (*Resmî Gazete*, 13.06.1983-18076, p. 1).

⁷⁹⁹ V. B. Tanör et N. Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına göre türk anayasa hukuku*, op. cit., p. 240 et s.

⁸⁰⁰ Article 4 de la loi n°2839 susmentionnée (op. cit., pp. 1-2).

⁸⁰¹ Article 33 alinéa 1^{er} de la loi n°2839 susmentionnée (op. cit., p. 8) et article 34 alinéa 2 (op. cit., p. 9).

n'atteint pas un seuil minimal fixé à 10% des suffrages exprimés⁸⁰². Un second barrage électoral est initialement prévu au niveau de chaque circonscription électorale⁸⁰³. Ce dernier ayant fait l'objet d'une révision en 1995 dans ses modalités d'application⁸⁰⁴, la Cour constitutionnelle saisit cette occasion pour censurer ce second barrage⁸⁰⁵. La Cour préconise un équilibre que doit respecter le législateur lorsqu'il intervient sur la question des modes de scrutin entre les deux principes constitutionnels sus-évoqués : la « justice dans la représentation » et la « stabilité de la gouvernance ». Pour la Cour la mise en place d'un second barrage est de nature à porter atteinte au principe de « justice dans la représentation » comme elle l'affirme dans son arrêt⁸⁰⁶.

C'est l'application de ce double barrage qui constitue une nouveauté sous le régime politique de 1982, illustrant la volonté du CSN de rompre avec le régime précédent en évitant les gouvernements de coalition⁸⁰⁷ et donc en préservant, pour l'essentiel, le principe de stabilité gouvernementale au détriment d'une représentation plus juste⁸⁰⁸. Ce système a pour effet d'empêcher la représentation de certaines forces politiques, limitant ainsi le nombre de partis au sein de la GANT, et notamment la représentation des « petits » partis politiques⁸⁰⁹. Par l'annulation de l'un des barrages institués par le pouvoir législatif, la Cour constitutionnelle entend encadrer la mise en œuvre du système électoral par la loi, malgré la passivité dont elle a pu faire état au début du régime comme le soulignent B. Tanör et N. Yüzbaşıoğlu⁸¹⁰.

Le législateur français fait le choix de consacrer un scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour l'élection des députés, d'abord par l'ordonnance n°58-945 du 13 octobre 1958 qui prévoit en son article 1^{er} un scrutin uninominal majoritaire à deux tours⁸¹¹, puis par la loi n°86-825

⁸⁰² Article 33 alinéa 1^{er} de la loi n°2839 susmentionnée (*ibid.*, p. 8).

⁸⁰³ Article 34 alinéa 2 de la loi n°2839 susmentionnée (*ibid.*, p. 8).

⁸⁰⁴ Article 16 de la loi n°4125 du 27 octobre 1995 (*Resmî Gazete*, 28.10.1995-22447 Mükerrer, pp. 6-7).

⁸⁰⁵ Anayasa Mahkemesi E. 1995/54 K. 1995/59 Kt. 18.11.1995 (*Resmî Gazete*, 21.11.1995-22470 Mükerrer, pp. 1-74 et *AMKD*, s. 31, c. 1, pp. 800-853).

⁸⁰⁶ « Alors qu'il est prévu un barrage au niveau national afin d'atteindre l'objectif constitutionnel qui est "le principe de stabilité de la gouvernance", prévoir un nouveau barrage pour chaque circonscription électorale n'est pas conforme avec le principe de "justice dans la représentation". De plus, le système d'Hondt qui est un type du scrutin proportionnel contient déjà intrinsèquement un barrage » [« Anayasa'nın amaçladığı "yönetimde istikrar ilkesi" için milletvekili seçimlerinde bir ülke barajı öngörülmüşken, ayrıca her seçim çevresi için yeni bir barajın getirilmesi "temsilde adalet" ilkesiyle bağdaşmaz. Kaldığı uygulanmakta olan nisbî temsil sisteminin bir türü olan D'Hondt sistemi de kendi içinde bir baraj taşımaktadır »] (*Resmî Gazete*, 21.11.1995-22470 Mükerrer, p. 47).

⁸⁰⁷ En effet, la composition de l'Assemblée nationale dans les années 1970 sous la II^e République donne lieu à des crises gouvernementales successives du fait de l'instabilité des coalitions formées et une alternance au poste de Premier ministre entre B. Ecevit et S. Demirel (V. par exemple H. Bozarslan, *Histoire de la Turquie. De l'empire à nos jours*, Tallandier, 2013, p. 367).

⁸⁰⁸ V. B. Tanör et N. Yüzbaşıoğlu, 1982 *Anayasasına göre türk anayasa hukuku*, op. cit., p. 242.

⁸⁰⁹ *Ibid.*, pp. 242-243.

⁸¹⁰ *Ibid.*, p. 244.

⁸¹¹ L'article 1^{er} de l'ordonnance n°58-945 du 13 octobre 1958 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale dispose que « les députés des départements de la métropole et des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours ». L'article 4 de la même ordonnance prévoit que « nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni : 1° La majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° Un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits. // Au deuxième tour la majorité relative suffit. // En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé des candidats est élu » (*JORF*, 14 octobre 1958, p. 9358).

du 11 juillet 1986 revenant sur la courte révision du mode de scrutin par l'article 1^{er} de la loi n°85-690 du 10 juillet 1985 mettant en place le scrutin proportionnel⁸¹². L'application de ce mode de scrutin codifié à l'article L. 123 du code électoral s'opère de la manière suivante : l'élection a lieu au niveau de chaque circonscription⁸¹³, le candidat est élu au premier tour s'il obtient la majorité absolue des suffrages exprimés à condition qu'un seuil minimum d'électeurs inscrits aient voté fixé à 25%⁸¹⁴ ; sinon le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix au second tour est élu⁸¹⁵. Pour accéder au second tour, le candidat doit obtenir « un nombre de suffrages au moins égal 12,5% du nombre des électeurs inscrits »⁸¹⁶. Ce seuil a fait l'objet de révisions successives. Prévu initialement à 5%⁸¹⁷, il est rehaussé à 10%⁸¹⁸ afin « de fermer l'accès aux petit partis » selon les propos attribués à G. Pompidou⁸¹⁹ puisque « la loi électorale doit donc tendre [...] à favoriser le dégagement d'une majorité [...] et à éliminer les groupuscules de toute sorte qui [...] ont été la cause fondamentale du mauvais fonctionnement de nos institutions parlementaires »⁸²⁰. Puis il est porté à 12,5%⁸²¹ « afin d'encourager les partis du centre à présenter des candidats communs »⁸²². C'est ainsi que l'élévation de ce seuil encourage la logique majoritaire. La loi du 10 juillet 1985 précitée mettant en place le scrutin proportionnel n'est pas en contradiction avec une telle logique dans la mesure où son adoption est motivée par la volonté de la majorité alors en place de limiter les effets d'une prochaine défaite électorale annoncée⁸²³.

Selon l'application des « lois de Duverger », remises en cause depuis comme préalablement rappelé, ces modes de scrutin devraient avoir pour effet d'aboutir à un multipartisme, rigide dans le cas de la représentation proportionnelle, et souple dans le cas du scrutin majoritaire à deux tours. Il serait sans doute précipité de tirer des enseignements du système de partis mis en place et développé en France entre 1958 et 1962, du fait du court laps de temps qui sépare l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 et la mise en place de l'élection directe, ainsi que du contexte politique très particulier de cette époque sus-évoquée. Par ailleurs, ce système de partis n'a alors qu'une faible influence sur le corps électoral présidentiel élargi en France⁸²⁴. En revanche, le lien entre ce système et la neutralité présidentielle semble plus marqué dans le cas turc. Pour la première décennie de la mise en application de la Constitution de 1982, l'appréciation des effets du mode de scrutin sur le système de partis est assez délicate à établir. En

⁸¹² *JORF*, 11 juillet 1985, p. 7801.

⁸¹³ Article L. 124 du Code électoral.

⁸¹⁴ Article L. 126 du Code électoral.

⁸¹⁵ Article L. 126 du Code électoral.

⁸¹⁶ Article L. 162 du Code électoral.

⁸¹⁷ Article 14 alinéa 3 de l'ordonnance n°58-945 du 13 octobre 1958 (*JORF*, 14 octobre 1958, p. 9359).

⁸¹⁸ Article 4 de la loi n°66-1022 du 9 décembre 1966 (*JORF*, 30 décembre 1966, p. 11684).

⁸¹⁹ Propos cités par R. Rambaud (*Droit des élections...*, *op. cit.*, p. 125).

⁸²⁰ *JOAN*, débats, première séance du 7 décembre 1966, p. 5322 cité par L. Seurot, « Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin aux élections législatives ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 103, n°3, 2015, p. 666.

⁸²¹ Article 1^{er} de la loi n°76-665 du 19 juillet 1976 (*JORF*, 20 juillet 1976, p. 4324).

⁸²² R. Rambaud, *Droit des élections...*, *op. cit.*, p. 125.

⁸²³ L. Seurot, « Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin ... », *op. cit.*, p. 666.

⁸²⁴ *Cf. supra*, ce chapitre, section 1.

effet, le régime militaire établi à partir du coup d'État du 12 septembre 1980 impose l'interdiction des partis politiques⁸²⁵ avant de les dissoudre⁸²⁶ et de priver leurs cadres, parmi ceux au pouvoir comme dans l'opposition au 1^{er} janvier 1980, de leurs droits politiques pour une durée de dix ans⁸²⁷. Alors que les premières élections législatives de la III^e République ont lieu le 6 novembre 1983, aucune réflexion ne peut être établie sur cette base puisque seuls trois partis politiques ont pu obtenir l'autorisation requise du CSN pour y participer⁸²⁸. Trois partis politiques sont donc représentés à la GANT durant les deux législatures issues des élections législatives de 1983 et 1987⁸²⁹. Mais la période entre 1991 et 2002 est marquée par le retour à des gouvernements de coalition⁸³⁰ et une certaine instabilité politique⁸³¹ en dépit de toutes les dispositions prises en faveur de la stabilité gouvernementale et allant à l'encontre du principe d'une représentation juste des opinions. Ces dispositions n'ont effectivement pas permis d'empêcher les gouvernements de coalition qui ont pris place durant toute la période entre 1991 et 2002 où cinq partis sont représentés à la GANT pendant les trois législatures successives⁸³². Cependant, les législatives de 2002 marquent une nouvelle rupture dans le système de partis, puisque seuls deux partis politiques intègrent la GANT⁸³³ avec une majorité absolue pour l'AKP⁸³⁴. Enfin en 2007, à la suite de la crise de l'élection présidentielle, l'électorat encense le parti majoritaire qui maintient sa position dominante⁸³⁵. Là encore, à l'instar de l'élection de T. Özal, cette configuration donne lieu à une maîtrise du parti majoritaire sur l'élection présidentielle, qui ne recherche pas le dialogue avec l'opposition et qui donne lieu à la crise de l'élection présidentielle de 2007.

⁸²⁵ D'abord par le communiqué n°7 adopté dès le coup d'État et qui interdit toute activité aux partis politiques ; intervient ensuite la décision n°52 du CSN éloignant assez largement les anciens hommes et femmes politiques (anciens parlementaires, cadres de partis, etc) de la scène politique (expression politique écrite ou orale) (*Resmî Gazete*, 05.06.1981-17361, pp. 1-2) (v. Ş. Özsoy, *1982 Anayasa'nın yapım süreci*, On iki levha yayıncılık, 2010, pp. 104-107).

⁸²⁶ Loi n° 2533 du 16 octobre 1981 relative à la dissolution des partis politiques (*Resmî Gazete*, 16.10.1981-17486 Mükerrer, pp. 1-2)

⁸²⁷ Article 4 a) transitoire de la Constitution de 1982 (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863 Mükerrer, p. 54). L'interdiction est de cinq ans pour les parlementaires non cadres sous la II^e République au 1^{er} janvier 1980 (article 4 b), *ibid.*).

⁸²⁸ E. Özbudun, *Türkiye'de parti ve seçim sistemi*, Istanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, 2011, pp. 43-44.

⁸²⁹ En 1983 : l'ANAP (211 sièges pour 45,1% des suffrages exprimés), le HP (117 sièges – 30,5%) et le MDP (71 sièges – 23,3%) ; en 1987 : toujours l'ANAP (292 sièges – 36,3%), le SHP (99 sièges – 24,8%) et le DYP (59 sièges – 19,1%) ([En ligne : Site du Haut Conseil électoral <http://www.ysk.gov.tr/tr/1983-2007-yillari-arasi-milletvekili-genel-secimleri/3008>]).

⁸³⁰ A. Çelik, B. Handemir, « Türkiye'de parti sistemleri », *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c. 67, s. 4, 2018, pp. 723-724.

⁸³¹ H. Bozarslan, *Histoire de la Turquie...*, op. cit., p. 373.

⁸³² 1991 : DYP (178 sièges – 27%), ANAP (115 sièges – 24%), SHP (88 sièges – 20,8%), RP (62 sièges – 16,9%) et DSP (7 sièges – 10,8%) ; 1995 : RP (158 sièges – 21,4%), ANAP (132 sièges – 19,6%), DYP (135 sièges – 19,2%), DSP (76 sièges – 14,6%), CHP (49 sièges – 10,7%) ; 1999 : DSP (136 sièges – 22,2%), MHP (129 sièges – 18%), FP (111 sièges – 15,4%), ANAP (86 sièges – 13,2%), DYP (85 sièges – 12%) ([En ligne : Site du Haut Conseil électoral <http://www.ysk.gov.tr/tr/1983-2007-yillari-arasi-milletvekili-genel-secimleri/3008>]).

⁸³³ *Ibid.*

⁸³⁴ N'ayant pourtant obtenu qu'un score de 34,3% des suffrages exprimés pour l'AKP remporte 363 sièges sur les 550 que compte l'Assemblée.

⁸³⁵ L'AKP totalise alors 46,6% des voix et 341 sièges à la GANT.

En définitive, c'est un **multipartisme modéré** qui est consacré par le pouvoir normatif, mais qui peut potentiellement muter en un système bipolarisé, que ce soit par le jeu des alliances opposant les partis appartenant au gouvernement de coalition et ceux de l'opposition, mais aussi et surtout lorsque le nombre de partis présent impose *de facto* un tel système comme c'est le cas lors des législatives de 2002. A ce titre, il faut noter l'importance du barrage électoral. Alors que dans la décennie des années 1990 les gouvernements sont essentiellement formés par le biais de coalitions plus ou moins stables jusqu'en 2002, c'est à partir de cette date que le système de partis connaît véritablement le phénomène majoritaire, et ce avant même la mise en place de l'élection directe du président. La volonté du pouvoir normatif de limiter le nombre de partis politiques représentés à la GANT, est assez inefficace entre les années 1991 et 2002, mais celle-ci s'affirme davantage lorsque le contexte politique le permet à partir de 2002. Il apparaît que le pouvoir normatif seul semble donc insuffisant à réguler le système de partis et que celle-ci doit se combiner avec un certain contexte politique⁸³⁶ pour produire tous ses effets. Car malgré la mise en place de conditions restrictives pour les partis politiques souhaitant se présenter aux élections ayant pour effet de modérer le multipartisme en Turquie⁸³⁷, la composition des partis dans l'échiquier politique est tributaire de leurs rapports dans un régime pluraliste, et ne peut être strictement encadré par le droit⁸³⁸. Ce système de partis donne lieu dans la plupart des cas à des élections présidentielles dans lesquelles un parti dominant détient le contrôle de l'élection puisque la configuration partisane lui permet de désigner seul le président.

⁸³⁶ Cf. *infra*, ce §, B.

⁸³⁷ Article 14/11 de la loi n°298 du 26 avril 1961 révisé par l'article 1^{er} de la loi n°3420 du 31 mars 1988 (*Resmî Gazete*, 13.04.1988-19784) : « Siyasi partilerin milletvekili genel ve ara seçimlerine ve belediye başkanlığı ile belediye meclisi, il genel meclisi üyelikleri genel ve ara seçimlerine katılabilmeleri için illerin en az yarısında, oy verme gününden en az altı ay evvel teşkilat kurmuş ve büyük kongrelerini yapmış olmaları veya Türkiye Büyük Millet Meclisinde gruplarının bulunması şarttır. // Bir ilde teşkilatlanma, merkez ilçesi dahil o ilin ilçelerinin en az üçte birinde teşkilat kurmayı gerektirir. Bu esaslar dairesinde seçime katılabilecek siyasi partiler tespit ve seçimin başlangıç tarihinden on gün, seçimin yenilenmesi halinde yenileme kararının ilanından sonraki beş gün içinde ilan etmek » [« Pour que les partis politiques puissent présenter des candidats aux élections législatives générales et partielles, aux élections municipales et aux élections des membres des assemblées de province générales et partielles, il est nécessaire d'avoir créé une organisation du parti dans au moins la moitié des provinces et au moins six mois avant le jour de l'élection, ou bien de disposer d'un groupe parlementaire au sein de la Grande Assemblée nationale de Turquie. // L'organisation du parti dans une province suppose la création d'une organisation dans au moins un tiers des districts de la province, incluant le district central. Dans le cadre de ces principes, la déclaration de la reconnaissance des partis politiques pouvant concourir à l'élection a lieu dix jours avant le début de la campagne officielle, en cas d'élections anticipées, la déclaration doit avoir lieu dans les cinq jours après la l'annonce proclamant l'élection anticipée »].

⁸³⁸ C'est notamment ce que démontre l'expérience des élections législatives et présidentielles de juin 2018 avec la stratégie développée par le CHP afin de permettre la participation du nouveau parti de l'IP en contournant les règles juridiques conditionnant la participation des partis politiques aux élections législatives (cf. *infra*, partie II, titre I, chapitre I, section 2, §1).

§ 2. LA DIMENSION PARTISANE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE FAVORISÉE PAR LE SYSTÈME DE PARTIS

Les Républiques étudiées mettent donc en place des modes de scrutin visant avant tout la stabilité gouvernementale tout en modérant le multipartisme. Ceux-ci donnent naissance à des systèmes de partis qui ne permettent pas aux mécanismes constitutionnels relatifs à la désignation du président d'être efficaces dans leur objectif de préservation de la neutralité partisane. Toutefois, le mode de scrutin n'est pas le seul paramètre à prendre en compte pour étudier pleinement le système de partis. Comme cela semble être confirmé non seulement par la doctrine, dont les études de M. Duverger⁸³⁹, mais aussi par la pratique, d'autres types de données doivent être appréhendées afin de constater les causes de l'évolution du système de partis et ses conséquences sur la procédure de désignation du président de la République⁸⁴⁰. Le système de partis constitué de ces éléments donne lieu à l'apparition d'un parti prédominant⁸⁴¹ par intermittence⁸⁴², notamment dans le cas turc, conférant à une force partisane unique le pouvoir d'élire le président, en ce qu'elle domine le corps électoral présidentiel, au risque de remettre en cause la neutralité du chef de l'État, pourtant essentielle à la définition du régime politique.

Toutefois, l'observation du régime politique turc laisse à penser qu'il existe un lien entre les déviations présidentielles qu'il est possible d'observer par intermittence, et une bipolarisation du système partisan autour de la figure présidentielle. Sachant que celle-ci n'est cette fois pas prédéterminée par la norme, qui y est plutôt opposée au regard de la neutralité présidentielle, mais résulte plutôt du comportement des acteurs de la vie politique, et principalement des partis politiques.

L'expérience turque est particulièrement révélatrice à cet égard. D'abord parce que le système de partis connaît des variations qui ne dépendent pas toujours directement du système électoral. Ensuite parce que ces variations influencent la stratégie des partis politiques à l'égard de l'élection présidentielle en elle-même mais aussi dans leurs rapports avec le président de la République ainsi désigné⁸⁴³. Dès lors deux périodes peuvent être distinguées révélant des discontinuités dans les systèmes de partis et leurs effets sur la neutralité présidentielle. Alors que jusqu'en 2002, il est possible d'observer une fragmentation du multipartisme permettant une

⁸³⁹ Cf. *supra*, ce §, A., 1.

⁸⁴⁰ Pour B. Dolez et A. Laurent, la conception selon laquelle le système électoral produit le système partisan de M. Duverger « est immédiatement réfutée par Georges Lavau puis par Seymour Lipset et Stein Rokkan, qui affirment qu'en matière de système partisan ce sont les réalités idéologiques, sociales, culturelles et historiques qui l'emportent sur les modes de scrutin » (B. Dolez et A. Laurent, « Modes de scrutin et système de partis », *Pouvoirs*, n°163, 2017/4, p. 58).

⁸⁴¹ Il est possible d'observer cela selon G. Sartori, « lorsque, dans une organisation politique, nous trouvons un parti qui distancie tous les autres, ce parti est dominant en ce qu'il est nettement plus fort que les autres » (G. Sartori, *Partis et systèmes de partis*, op. cit., p. 285). Ce qui donne lieu à l'installation d'un « système à parti prédominant » que l'auteur définit comme suit : « [U]n système à parti prédominant est tel dans la mesure où, et aussi longtemps que, son parti principal est régulièrement soutenu par une majorité d'électeurs qui gagne (la majorité absolue des sièges). Il s'ensuit qu'un parti prédominant peut à tout moment cesser d'être prédominant » (*Ibid.*, p. 289).

⁸⁴² De 1983 à 1991 en faveur de l'ANAP, mais dans un contexte politique particulier ; à partir de 2002 pour l'AKP.

⁸⁴³ Cf. *infra*, ce titre, chapitre II.

lecture plus conforme à la Constitution de la neutralité présidentielle, du moins dans son processus de désignation (A), la période à partir de 2002 et jusqu'à la mise en place de l'élection directe du président fait état d'une certaine stabilisation du système de partis de nature à remettre en cause la neutralité présidentielle et donc conforter la déviance présidentialisante (B).

A. Les effets plutôt favorables de la fragmentation du multipartisme sur la préservation de la neutralité présidentielle (1983-2002)

Il est tout d'abord nécessaire de faire abstraction de la « désignation » à la présidence du général Evren en 1982, qui est issue d'une disposition transitoire incluse dans la Constitution⁸⁴⁴. Mais il est déjà possible d'observer que le système de partis alors mis en place, conjugué aux interdictions politiques issues du coup d'État militaire, aboutissent à une faible représentation des partis politiques qui ne sont qu'au nombre de trois lors des deux législatures issues des élections de 1983 et 1987⁸⁴⁵. Mais alors qu'en 1983, ce sont des partis autorisés par le régime militaire qui sont représentés à la GANT⁸⁴⁶, les trois partis présents suite aux élections législatives anticipées de 1987 sont bien issus pour leur part de la société civile (ANAP, SHP, DYP)⁸⁴⁷. Un remaniement considérable du régime électoral⁸⁴⁸ permet alors au parti majoritaire d'accroître sa représentation à la GANT en 1987⁸⁴⁹. L'ANAP de T. Özal jouit dès lors d'une majorité considérable, notamment en vue des premières élections présidentielles sous l'égide de la Constitution de 1982. C'est ainsi qu'en 1989 l'ANAP détient la force politique suffisante pour imposer son candidat qui est alors le Premier ministre en exercice et le chef fondateur de la majorité parlementaire. Le caractère dominant du parti qui aboutit à l'élection de T. Özal est donc lié au système de partis alors mis en place par le pouvoir normatif, les rédacteurs de la Constitution et le pouvoir législatif détenu par cette même majorité et qui a pu ainsi accentuer son emprise politique. Mais c'est aussi la stratégie

⁸⁴⁴ L'article 1^{er} transitoire de la Constitution de 1982 dispose en substance en son premier alinéa qu'en cas d'adoption de la Constitution par le référendum, le président du CSN qui est aussi le chef de l'État, obtiendra le titre de président de la République et exercera la fonction présidentielle un mandat de sept ans (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863 Mükerrer, p. 52). R. Akın présente par ailleurs la situation du président Evren comme une « situation *sui generis* » (R. Akın, *Gazi'den günümüze Cumhurbaşkanlığı*, op. cit., p. 139).

⁸⁴⁵ Cf. *supra*, ce §, 1.

⁸⁴⁶ E. Özbudun, *Türkiye'de parti ve seçim sistemi*, Istanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, 2011, pp. 43-44.

⁸⁴⁷ En effet, à la suite du référendum de 1987 visant à lever l'interdiction des anciens dirigeants politiques et parlementaires d'exercer une activité politique durant dix ou cinq ans, permettant ainsi la représentation des partis politiques en l'absence d'autorisation du pouvoir militaire représenté par le CSN (R. Akın, *Gazi'den günümüze Cumhurbaşkanlığı*, op. cit., pp. 136-137).

⁸⁴⁸ Loi n°3403 du 10 septembre 1987 (*Resmî Gazete*, 11.09.1987-19571 Mükerrer).

⁸⁴⁹ Notamment en augmentant le nombre de membres de la GANT (de 400 à 450 députés) et par le jeu des barrages électoraux mis en place aussi bien au niveau national, qu'au niveau des circonscriptions électorales dont certains ont été divisés en deux, réduisant ainsi leur taille et augmentant de fait le barrage local (E. Erdoğan, « Seçim sistemleri ve siyasal sonuçları : istikrar ve temsiliyet », [en ligne : https://www.academia.edu/346993/Se%C3%A7im_Sistemleri_ve_Siyasal_Sonu%C3%A7lar%C4%B1]).

L'ensemble de ces mesures ayant permis au parti majoritaire de l'ANAP d'obtenir 64,9% des sièges avec seulement 36,1% des voix (Site officiel du HCE : <http://www.ysk.gov.tr/tr/1983-2007-yillari-arasi-milletvekili-genel-secimleri/3008>).

de l'ANAP consistant à ne pas avoir recours au dialogue dans le cadre de cette élection qui fragilise la neutralité présidentielle. Le parti détient donc une emprise considérable sur le système de partis, qu'il peut configurer à son avantage du fait de la faible protection constitutionnelle.

Cette première période de la III^e République turque aboutit donc à la désignation d'un chef de parti, qui maintient cette position de *leader* partisan tout au long de son mandat⁸⁵⁰, fragilisant considérablement le principe de neutralité présidentielle. Deux éléments liés au système de partis contribuent à ce processus. Tout d'abord et avant tout, la constitution d'une majorité, et donc d'un gouvernement, composée d'un seul parti politique (un gouvernement monopartite). Mais cela est dû essentiellement au contexte politique soit un faible nombre de partis politiques représentés à la GANT résultant principalement des interdictions politiques en 1983 et des changements de modes de scrutin et les élections législatives anticipées en 1987⁸⁵¹. Ce qui démontre que la présence d'une force politique conséquente détenue par un seul parti politique est de nature à remettre en cause la prescription constitutionnelle de la neutralité présidentielle.

Par ailleurs, la stratégie poursuivie par le parti majoritaire qui ne recherche pas concrètement le dialogue dans le cadre de ce processus, et privilégie une logique d'affrontement plutôt que de consensus abonde aussi en ce sens. Cette logique est entérinée par l'opposition lorsque celle-ci fait le choix de boycotter l'élection présidentielle⁸⁵². Cela démontre que les acteurs politiques n'assimilent pas la norme constitutionnelle dans le cadre de la pratique politique, mais cherchent au contraire à la contourner, d'autant que le pouvoir majoritaire connaît alors certains échecs électoraux⁸⁵³. Ainsi, l'absence d'encadrement juridique conjugué à une culture politique en contradiction avec le sens et l'esprit de la norme formelle contribuent à la fragilisation de la neutralité présidentielle dans le cadre de cette élection de T. Özal. La domination d'un parti aboutit dès lors à une bipolarisation sur cette question de l'élection présidentielle, mais qui se répercute sur l'organisation du système de partis à la suite de cette élection en organisant l'échiquier politique en fonction de l'appartenance partisane présidentielle. En effet, la présidence de T. Özal permet à deux partis politiques, le DYP de S. Demirel et le SHP de E. İnönü, pourtant opposés dans leur idéologie, de fusionner leurs forces contre le président de la République. Mais ce risque est-il systématique ? Est-il possible de systématiser une telle donnée ? Cela semble difficile au

⁸⁵⁰ Cf. *infra*, ce titre, chapitre II.

⁸⁵¹ En effet, R. Akın soutient qu'en organisant les élections législatives juste après le référendum de 1987 prévoyant la levée des interdictions des activités politiques des anciens leaders, T. Özal prend de court les leaders de la II^e République, ceux-ci ne pouvant créer leurs structures locales, ni préparer leur campagne en si peu de temps, le référendum ayant lieu le 6 septembre et les élections législatives anticipées le 29 novembre (R. Akın, *Gazi'den günümüze Cumhurbaskanlığı*, *op. cit.*, pp. 136-137).

⁸⁵² H. Özdemir, *Atatürk'ten günümüze...*, *op. cit.*, pp. 373-375.

⁸⁵³ En effet, T. Özal se prononce en faveur de « non » au référendum de 1987, mais le « oui » l'emporte d'une courte tête à 50,2% (site officiel de l'Institut de la statistique de Turquie (TÜİK) <http://rapory.tuik.gov.tr/15-12-2019-01:52:07-4252874576486750112065414936.pdf?>). Par ailleurs, les résultats des élections municipales du 26 mars 1989 en chute pour l'ANAP sont également annonciateurs de la perte de majorité par l'ANAP (site officiel du HCE : <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/1989Mahalli-Tuik.pdf>). Ils sont par ailleurs présentés comme l'un des motifs poussant leur *leader* T. Özal à brigué la présidence (R. Akın, *Gazi'den günümüze Cumhurbaskanlığı*, *op. cit.*, p. 139).

regard de la donnée culturelle, puisque dans certains États, la culture politique des partis peut conduire au rejet de l'élection présidentielle comme terrain d'affrontement inter-partisan⁸⁵⁴. Mais l'absence d'un système de partis de ce type peut aussi permettre de bloquer la culture de confrontation sur le terrain de l'élection présidentielle.

L'expérience entre 1991 et 2002 est particulièrement révélatrice à cet égard car tout en confirmant une telle hypothèse dans son principe, elle la nuance aussi sur plusieurs points. Les deux élections présidentielles sur cette période indiquent qu'en l'absence de partis prédominants, et donc en présence d'un gouvernement de coalition, le multipartisme⁸⁵⁵ alors en place est de nature à favoriser, dans une certaine mesure, la neutralité partisane présidentielle en ce qu'il rend nécessaire un dialogue inter-partisan préalablement à l'élection du président. En effet, la recherche d'une majorité qualifiée, puis d'une majorité absolue à partir du troisième tour pour élire le président de la République au sein de la GANT a pour effet de pousser les partis qui ne détiennent pas la majorité gouvernementale au dialogue et donc à la recherche d'un compromis sur une personnalité qui pourrait dès lors incarner au mieux la neutralité. L'élection d'A. N. Sezer en est l'exemple le plus éloquent dans la mesure où celle-ci est issue de l'entente de cinq leaders politiques sur une personnalité n'appartenant à aucun groupement partisan. Toutefois, celle de S. Demirel⁸⁵⁶, qui est également issue de l'entente des deux partis formant la coalition majoritaire composé de son parti du centre droit (DYP) et du centre gauche (SHP), pousse à nuancer cette affirmation. En effet s'agissant sans conteste du principal *leader* de la droite turque depuis la II^e République, S. Demirel ne peut prétendre à incarner la neutralité présidentielle. Son élection fait suite à celle de T. Özal en 1993, et semble marquer une tendance en rupture avec la II^e République mais similaire à la I^{re} par l'installation de l'usage de l'élection à la présidence de la République des leaders du parti unique ou du parti majoritaire, malgré la menace que cela constitue pour la neutralité présidentielle et la nature du régime. Ainsi, à l'instar de T. Özal, S. Demirel est le Premier ministre en exercice préalablement à son élection à la présidence de la République.

Toutefois son élection diffère de celle de T. Özal à plusieurs titres. C'est tout d'abord la stratégie menée par les différents partis face à la candidature d'un *leader* partisan qui diffère lors des deux élections. En effet, selon H. Özdemir, les partis n'ont pas été dans une démarche d'opposition frontale⁸⁵⁷. Ce qui dénote ici une forme d'évolution de l'appréhension de l'élection

⁸⁵⁴ V. par exemple A. Le Divellec, « La neutralisation de la présidence de la République en Autriche », *Revue française de science politique*, 46^e année, n°6, 1996, pp. 936-960.

⁸⁵⁵ A. Çelik, B. Handemir, « Türkiye'de parti sistemleri », *op. cit.*, p. 721.

⁸⁵⁶ S. Demirel est une figure politique du centre-droit durant la II^e République dans les rangs de l'AP, puis sous la III^e République au DYP.

⁸⁵⁷ Certains partis ont plutôt fait le choix de rechercher un candidat pouvant s'opposer à l'élection de S. Demirel. Ainsi, la stratégie de certains députés consiste non pas à mettre en avant un candidat issu de leur rang, mais au contraire à provoquer la division au sein du DYP de S. Demirel en proposant la candidature de H. Cindoruk, alors président de la GANT, et donc le président par intérim suite au décès de T. Özal, et membre du DYP (H. Özdemir, *Atatürk'ten günümüze...*, *op. cit.*, p. 402). Des discussions ont aussi lieu dans le but de faire élire à Çankaya E. İnönü, *leader* du SHP et membre de la coalition majoritaire avec le DYP à ce titre. Le SHP connaît alors des distorsions internes concernant la position à adopter par le parti sur ces élections. Cette distorsion se trouve notamment entre les membres

présidentielle par les partis politiques qui semblent accepter plus facilement l'approche partisane, dès lors qu'un parti majoritaire n'en a pas le contrôle plein et entier et que celle-ci peut lui conférer une certaine influence sur le jeu politique. Le multipartisme crée ainsi lors des élections présidentielles une occasion pour certains partis politiques de sceller ou de briser certaines alliances en vue notamment d'intégrer la majorité⁸⁵⁸.

La composition future de la majorité dépend de cette élection, et est logiquement intégrée à la campagne présidentielle. C'est ce que démontre celle qui précède l'élection de S. Demirel, qui est finalement acquise par la coalition initiale menée avec le SHP. R. Akın souligne le caractère ironique de l'élection d'une telle personnalité grâce à un parti qui se rattache à une idéologie pourtant combattue pendant toute la carrière de S. Demirel. Cette élection n'a donc pas été l'objet d'une crise similaire à celle d'Özal (très peu d'absents et pas de mouvement de boycott). Alors que le SHP est divisé sur l'élection de S. Demirel, la discipline de parti joue, malgré quelques défections par une entente qualifiée d'« entente souple » par Ş. Özsoy⁸⁵⁹. H. Özdemir souligne précisément que les élections présidentielles de 1989 et de 1993 ont donné lieu non pas à une crise entre la droite et la gauche comme les élections présidentielles de 1980, mais à une crise entre la majorité et l'opposition accentuée par la candidature des leaders de ces mêmes majorités. Il y a en effet dans cette élection une union entre les partis du centre-droit et du centre gauche. Ces élections présidentielles créent une bipolarisation dans un système de partis qui ne connaît pas ce mouvement dans le cadre de ses autres affrontements inter-partisans.

L'élection d'A. N. Sezer ne fait pas figure d'exception à ce titre, car l'éclatement des forces politiques a alors pour effet de conduire chaque parti à faire obstacle à l'autre, et donc à faire perdurer la logique partisane dans le cadre de l'élection présidentielle. Finalement, l'entente sur la candidature d'A. N. Sezer permet de maintenir un *statu quo*. Cette élection est de nature à démontrer que la donnée partisane ne pouvant être totalement exclue du fait notamment de la composition du corps électoral présidentiel, il est dès lors nécessaire de créer les conditions pour que chaque parti, ou du moins la majorité du corps électoral (ici la GANT), ait un intérêt à désigner la personnalité la mieux à même d'assurer la neutralité présidentielle. Alors que S. Demirel comme A. N. Sezer ont été des candidats désignés par la coalition au pouvoir, la stratégie des partis politiques est différente dans les deux cas. Tandis que le DYP de S. Demirel, en position de force, peut imposer son candidat à son allié et potentiellement à un autre parti, la coalition DSP-MHP-ANAP ne peut pas supporter le passage en force de l'un de ses membres et impose aux leaders de ces partis la recherche d'un compromis. La première question qui se pose dans ce cas est de savoir si le candidat de la coalition devrait être un membre de la GANT ou une personnalité à l'extérieur de celle-ci. La crainte est, dans ce dernier cas, de voir une candidature issue de l'armée. C'est

composés de certains députés et d'élus locaux d'une part ne souhaitant pas l'élection de S. Demirel (*ibid.*, pp. 405-406), et la direction du parti et les membres du gouvernement de coalition d'autre part, prêts à voter pour S. Demirel à condition que la coalition DYP-SHP soit préservée (*Ibid.*, pp. 407-408). Les partis qui ne se trouvent pas dans la coalition majoritaire tentent également, en encourageant la candidature d'E. İnönü, de briser la coalition créée depuis 1991.

⁸⁵⁸ *Ibid.*, p. 404.

⁸⁵⁹ Ş. Özsoy, « Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana... », *op. cit.*, p. 417.

pourquoi lorsque le nom du président de la Cour constitutionnelle a émergé, cela rassure non seulement les membres de la coalition, mais aussi la droite conservatrice. L'entente sur le nom d'A. N. Sezer permet là aussi à la coalition de se maintenir, mais la condition est dans ce contexte la désignation d'une personnalité extérieure.

Le multipartisme et une majorité de coalition tripartite permet ainsi de contenir dans une certaine mesure la déviance présidentialisante voire même de maintenir la neutralité présidentielle. A l'inverse, l'installation d'un parti prédominant à partir de 2002 a pour effet d'installer la déviance présidentialisante dans la durée.

B. L'installation d'un « système à parti prédominant » et le présidentielisme par intermittence (2002-2014)

De 2002 jusqu'à la première élection présidentielle au suffrage universel direct en 2014, le système de partis turc connaît une transformation certaine du multipartisme modéré vers un « système de parti prédominant » tel que défini par G. Sartori. Cette transformation de son système a des répercussions directes sur la vie politique en général et l'élection présidentielle en particulier, qui devient l'un des terrains d'affrontement des partis politiques.

L'installation de ce système de partis, qui exacerbe la dimension partisane de l'élection présidentielle, est imputable en premier lieu au système électoral. Il est aussi intensifié par la fragmentation de l'échiquier politique observée dans les années 1990 (1). Mais c'est le comportement électoral et la composition des partis, et plus précisément la division du centre-droit, qui ont permis de faire perdurer la domination du parti majoritaire et dans le même temps de poser les bases de la pérennisation du présidentielisme au cœur du système partisan en actant la dimension partisane de l'élection présidentielle dans ce système (2).

1. Un présidentielisme par intermittence initié par le système électoral

Avec l'éclatement du centre-droit de l'échiquier politique, et la division des votes qui s'en suit lors des élections législatives anticipées de 2002⁸⁶⁰, le multipartisme flexible des années 1990 s'estompe considérablement puisque seuls deux partis sont représentés à la GANT, avec une majorité très favorable en faveur de l'AKP⁸⁶¹. Alors qu'une telle majorité de sièges n'a pas été atteint par un parti politique depuis la victoire de l'ANAP, la « dissymétrie » entre le score de l'AKP et le nombre de sièges obtenus est de nature à poser question sur les raisons d'une telle

⁸⁶⁰ A. Çelik, B. Handemir, « Türkiye'de parti sistemleri », *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c. 67, s. 4, 2018,

⁸⁶¹ Ce nouveau parti majoritaire obtient 34,3% des voix lors de ces élections et 363 sièges lui sont dévolus à la GANT sur les 550 la composant.

domination. Celles-ci sont multiples, mais proviennent dans une large mesure du système électoral, malgré une part imputable à la composition du champ politique, ainsi qu'au comportement électoral. Il y a clairement une volonté de sanctionner l'ancienne classe politique, et de procéder à son renouvellement⁸⁶². Par ailleurs, le contexte dans lequel le gouvernement de coalition s'achève en 2001, et la crise économique de la même année conduisent l'électorat à un véritable désir d'alternance. Cette crise politique donne lieu à l'émergence de nouveaux partis tels que l'AKP. Il y a donc lors de ces élections une fragmentation partisane qui a paradoxalement pour effet de renforcer la position d'un parti en particulier.

C'est cependant le système électoral, et plus précisément l'institution du barrage électoral, qui contribue plus largement au succès de l'AKP. En effet, et comme le précisent A. Çelik et B. Handemir, c'est près de 46,3% des voix qui n'ont pas été représentés à la GANT du fait de « l'héritage du coup d'État militaire » qu'est le barrage électoral à 10%⁸⁶³. C'est donc un succès électoral certain pour l'AKP, mais celui-ci doit être relativisé au regard de cet écart entre le nombre de voix et le nombre de sièges obtenus. Le principe de stabilité de la gouvernance a finalement raison de celui de l'équité dans la représentation. Cette domination d'un parti à la suite de ces élections de 2002 est donc imputable dans une très large mesure au système électoral mis en place par le pouvoir normatif, lui permettant non seulement de composer un gouvernement monopartite mais de prendre aussi les commandes de la désignation du président lors de l'élection présidentielle de 2007. Plusieurs possibilités s'offrent donc à ce parti largement majoritaire de l'AKP dans le cadre des élections présidentielles : la pacification en opérant le choix d'ouvrir la discussion sur la personnalité à désigner à la présidence de la République avec le CHP ou bien la confrontation en désignant seul le candidat.

Le choix de l'AKP se porte sur le refus d'ouvrir le dialogue avec les autres partis politiques en élisant seul son président. Le respect de l'esprit de la Constitution aurait pourtant exigé de préférer pour le parti une démarche de négociation⁸⁶⁴. Là encore la dévolution de la majorité à un parti unique a eu pour effet de lui attribuer en même temps la capacité de désigner seul le président de la République. Cette option est présentée par R. Akın comme l'approche la plus en phase avec la « *Realpolitik* » : ne pas désigner son *leader* R.T. Erdoğan, chargé de mener la bataille pour les législatives suivantes, mais un autre cadre du parti. L'auteur émet ainsi le constat suivant :

« En Turquie, aucun parti ne laisserait passer sa chance d'installer son *leader* au Palais de Çankaya »⁸⁶⁵.

⁸⁶² M. Erdoğan note ainsi que les partis les plus importants politiquement des années 1980 et 1990 (le DYP de S. Demirel, et l'ANAP de T. Özal), ainsi que le DSP de B. Ecevit victorieux en 1999, ne sont pas représentés à la GANT à la suite des élections de 2002 (M. Erdoğan, *Türkiye'de anayasalar ve siyaset*, 8^e éd., Liberte, 2012, p. 264).

⁸⁶³ « Başka bir deyişle oyların %46'3'ü 12 Eylül 1982 Askeri darbesinin bir mirası olan 2839 sayılı kanun nedeniyle parlamentoda temsil edilememiştir » (A. Çelik, B. Handemir, « Türkiye'de parti sistemleri », *op. cit.*, p. 725).

⁸⁶⁴ R. Akın, *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı...*, *op. cit.*, p. 185.

⁸⁶⁵ « Türkiye'de hiçbir parti, önderini Çankaya Köşkü'ne çıkarma şansını geri çevirmez » (*ibid.*, p. 186).

Les expériences précédentes des élections présidentielles étudiées jusqu'ici confirment le constat de l'auteur. Ainsi, alors que l'émiettement des partis politiques issus des élections législatives de 1995 puis de 1999 permettent d'imposer aux partis la recherche d'un compromis lors de l'élection présidentielle de 2000, la domination d'un parti unique sur la majorité de la GANT conduit à une configuration similaire à celle présente lors de l'élection de T. Özal ; avec toutefois une majorité et une dynamique largement plus confortable pour l'AKP⁸⁶⁶, mais aussi plus problématique pour le régime politique⁸⁶⁷.

L'échec de l'élection présidentielle de 2007 du fait de l'intervention de la Cour constitutionnelle conduit le pays à des élections anticipées, conformément à l'application des dispositions constitutionnelles de l'article 102⁸⁶⁸. Malgré un retour du multipartisme à la GANT, l'AKP conserve une grande majorité de siège, connaît même une augmentation substantielle de son électorat, et conforte de cette manière sa légitimité démocratique qui ne tient plus seulement à l'institution du barrage électoral. Quoi qu'il en soit, la prédominance à la GANT de l'AKP conduit ainsi la III^e République à une nouvelle crise autour de l'élection présidentielle, démontrant par-là que les rédacteurs de la Constitution, qui ont donné notamment comme justificatif au coup d'État militaire de 1980 la crise de l'élection présidentielle de 1980, ne sont pas parvenus à rationaliser la procédure. Certains auteurs attribuent ces crises aux modes de scrutin consacrés⁸⁶⁹, constat qui se trouve largement conforté par les expériences politiques précitées en ce sens.

Mais ce que les auteurs imputent pour une large part au système électoral est aussi largement renforcé par la culture politique du pays, qu'il s'agisse de celle des acteurs politiques, dont les partis politiques en premier lieu, mais aussi celle du corps électoral.

2. Un présidentielisme par intermittence conforté par la culture politique électorale et partisane

⁸⁶⁶ En effet, alors que l'AKP gagne du terrain, et réussit à maintenir sa majorité lors des élections suivantes, l'ANAP de T. Özal est en perte de vitesse lors des élections présidentielles de 1989.

⁸⁶⁷ Cf. *infra*, ce titre, chapitre II, section

⁸⁶⁸ Cf. *supra*, ce chapitre, section 1, §1, A.

⁸⁶⁹ V. par exemple B. Tanör et N. Yüzbaşıoğlu, 1982 *Anayasasına göre türk anayasa hukuku*, op. cit., p. 248 : « 1989'da Turgut Özal'ın, 2007'de Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanı seçim süreçlerinde yaşanan krizlerde, 1987 ve 2002 seçimlerinde, mecliste oluşan adaletsiz ve haksız temsilin büyük payı vardır. Keza ilk dönemde özgürlükçü ve reformist politikalar sergileyen AKP'nin, giderek otoriterleşmesinde kanımızca bu seçim sisteminin de payı bulunmaktadır. Ayrıca bu seçim sisteminin oluşturduğu tablo, Cumhurbaşkanı seçiminde uzlaşmayı engellediği gibi anayasanın katılığını ve toplum sözleşmesini niteliğini de anlamsız hale getirmiştir » ; [« Les crises observées lors des procédures d'élections présidentielles de Turgut Özal en 1989 et de Abdullah Gül en 2007 sont imputables pour une large part à la représentation injuste et illégitime constituée au parlement lors des élections de 1987 et de 2002. Ainsi le fait que l'AKP qui a mené des politiques libérales et réformistes dans ses premières années au pouvoir qui sont progressivement devenues plus autoritaires est en partie dû, selon nous, à ce système électoral. Par ailleurs, le tableau réalisé par ce système électoral aboutit non seulement à un blocage du compromis sur l'élection présidentielle et rend aussi insignifiant la portée de la rigidité constitutionnelle, ainsi que celle du contrat social »].

Alors que la prédominance de l'AKP sur les autres partis résulte d'abord et en premier lieu du système électoral en 2002, celui-ci parvient à maintenir sa majorité absolue lors des deux élections suivantes en 2007 et en 2011, cette fois non plus seulement du fait du système électoral, mais aussi et surtout par un net élargissement de son électorat⁸⁷⁰. Le système de partis n'est plus bipartisan puisque le MHP intègre les partis représentés à la GANT lors de ces deux législatures, mais cela n'est pas de nature à le bouleverser dans la mesure où il reste un « système de parti prédominant » au regard de cette très large majorité pour l'AKP. Alors que dans la période précédente, c'est dans le cadre de la modération du multipartisme que le parti majoritaire peut imposer son candidat aux élections présidentielles, dans la période de l'hégémonie de l'AKP le parti prédomine depuis son entrée à la GANT, peu importe la configuration du système de partis dans laquelle il s'inscrit. Ainsi, cette période permet de constater que la configuration bipartite de la GANT, qui avantage considérablement le parti majoritaire, n'est pas une nécessité pour conserver ce type de système. Seul compte le caractère prédominant du parti majoritaire, faisant alors de ce système un « système à parti prédominant » dans les termes de G. Sartori⁸⁷¹.

Le système ainsi constitué et dominé largement par l'AKP connaît une certaine stabilité dont la source est multiple. Elle provient initialement du régime électoral, comme vu précédemment⁸⁷², mais comme le soulignent B. Handemir et A. Çelik, l'institution du barrage électoral, dont l'influence est majeure dans le succès électoral de l'AKP en 2002, n'est cependant pas aussi déterminante dans les élections qui suivent⁸⁷³. Les auteurs imputent le succès de l'AKP à ces élections et la constitution du « système de parti prédominant » essentiellement à **la composition politique du centre-droit de l'échiquier politique**. En effet, selon B. Handemir et A. Çelik, à deux exceptions près, le système de partis en Turquie est toujours en lien avec la

⁸⁷⁰ Le parti obtient ainsi 46,6% de suffrages pour 341 sièges en 2007 puis 49,9% pour 327 sièges en 2011.

⁸⁷¹ L'auteur précise que ce système « est tel dans la mesure où, et aussi longtemps que, son parti principal est régulièrement soutenu par une majorité d'électeurs qui gagne (la majorité absolue des sièges) ». Ainsi pour ériger cet état de fait en véritable « système », l'auteur estime que « trois majorités absolues consécutives peuvent être une indication suffisante pourvu que l'électorat apparaisse stabilisé, que le seuil de la majorité absolue soit clairement dépassé et/ou que l'intervalle soit large » (*ibid.*, p. 294). Ce sont ces mêmes critères qui sont appliqués par E. Özbudun, qui en déduit qu'à partir de 2011, l'AKP s'installe véritablement dans un « système de parti prédominant » (E. Özbudun, *Türkiye'de parti ve seçim sistemi*, *op. cit.*, p. 84). De même pour B. Handemir et A. Çelik qui mettent en avant la différence moyenne des résultats obtenus entre l'AKP et le principal parti d'opposition sur les cinq élections législatives entre 2007 et 2015 qu'ils calculent comme étant de 20,7%, soit deux fois inférieur et d'affirmer ainsi que l'AKP est conforme à la définition du « parti prédominant » de G. Sartori (A. Çelik, B. Handemir, « Türkiye'de parti sistemleri », *op. cit.*, p. 726).

⁸⁷² Cf. *supra*, ce A, 1.

⁸⁷³ A. Çelik, B. Handemir, « Türkiye'de parti sistemleri », *op. cit.*, p. 727. En effet, alors que lors des élections législatives de 2007, ce n'est plus que 13% des voix qui ne sont pas représentés à la GANT par l'application du barrage (pour rappel, il s'agissait de 46,3% des voix non représentés en 2002), et 4,7% en 2011. Il faut toutefois nuancer ce constat car le système électoral reste toujours un facteur essentiel dans la construction d'un système de partis, d'autant que celui-ci influence également le corps électoral en l'encourageant davantage à voter pour une formation pouvant dépasser le seuil de ce barrage. Les auteurs reprennent ainsi la définition de J. Blondel : « First, it must « appear » to be dominant in terms both of votes (40 per cent of the electorate seems to constitute a minimum) and of strength in relation to the second party (about twice as many votes) » (J. Blondel, « Party systems and Patterns of Government in Western Democracies », *Revue Canadienne de Science politique*, t. I, n°2, juin 1968, p. 196).

composition de ce centre-droit qui concentre le vote de deux-tiers de l'électorat turc⁸⁷⁴. C'est ainsi que la prédominance de l'AKP dans ces années serait essentiellement imputable selon les auteurs à la disparition de certains des partis localisés au centre-droit ou à une logique de fusion de ces partis avec l'AKP⁸⁷⁵.

La constitution et la stabilisation d'un tel système à partir de 2002 est aussi le fruit d'un moindre éparpillement de l'électorat, le parti prédominant parvenant à constituer un noyau électoral suffisamment conséquent pour se maintenir au pouvoir sans avoir recours à un système d'alliance. Ainsi, cette « tradition » du parti prédominant qui dure et s'érige en système en Turquie est préalablement amorcée par le système électoral lui-même mais se poursuit par le soutien de l'électorat qui vote en masse pour un parti, notamment à partir de 2007. Par ailleurs, au regard du contexte électoral et politique de cette même année, il dépend alors clairement de l'attribution d'une majorité claire à l'AKP de lui conférer dans le même temps non seulement le pouvoir mais aussi la légitimité à élire un président parmi les personnalités issues du parti.

Un autre facteur dans l'installation de ce système de parti prédominant est cette fois la fragmentation de l'opposition⁸⁷⁶. Cela correspond à la définition du « parti dominant » selon J. Charlot qui considère que « le parti dominant acquiert et sauvegarde sa position hégémonique grâce à la multiplicité, à l'émiettement de ses adversaires [...] »⁸⁷⁷. En effet, la fragmentation de l'opposition permet de réduire conséquemment la taille de chaque parti politique, le parti dominant de l'AKP disposant dès lors de quasiment deux fois plus de suffrages que le principal parti d'opposition du CHP. Mais c'est alors l'un des critères adoptés par les rédacteurs de la Constitution qui est ici réalisé par la pratique et pas seulement issu de la culture politique : celui de la stabilité gouvernementale.

C'est également ainsi que le conçoit J. Charlot :

« Le système de parti dominant a pour principal avantage de permettre la stabilité gouvernementale dans un système social et politique profondément divisé, en limitant le regroupement nécessaire des forces politiques à un seul pôle [...] »⁸⁷⁸.

⁸⁷⁴ « Türkiye'nin parti sisteminin biçimlenişindeki temel faktör ise merkez sağdaki parti sayısıdır. Merkez sağda birden fazla Merkez sağda birden fazla partinin başarılı olduğu seçimlerde, Türkiye'de parti sistemin çok partili, merkez sağda tek partinin olduğu seçimlerde ise parti sisteminin, hâkim partili çok partili sistem şeklini aldığı görülmektedir » A. Çelik, B. Handemir, « Türkiye'de parti sistemleri », *op. cit.*, p. 727. La prédominance de la droite dans l'expression des suffrages est aussi mise en avant par E. Özbudun dans son tableau comparant les résultats électoraux de la gauche et de la droite depuis les élections législatives de 1950 jusqu'en 2011 (E. Özbudun, *Türkiye'de parti ve seçim sistemi*, *op. cit.*, p. 86).

⁸⁷⁵ A. Çelik, B. Handemir, « Türkiye'de parti sistemleri », *op. cit.*, p. 727-728.

⁸⁷⁶ S. Sayarç, « Opposition parties and democratic consolidation in Turkey », in C. Erişen, P. Kubicek (dir.), *Democratic consolidation in Turkey: micro and macro challenges*, Routledge, 2016, pp. 174-175.

⁸⁷⁷ J. Charlot, *Les partis politiques*, Librairie Armand Colin, Paris, 1971, p. 239 ;

⁸⁷⁸ *Ibid.*, p. 243.

Le positionnement de ces partis politiques d'opposition par rapport au parti prédominant revêt aussi une grande importance. Selon S. Sayarçı, le positionnement du principal parti d'opposition du CHP jusqu'à une période récente⁸⁷⁹, en restant campé sur une opposition plus doctrinale que pragmatique, ciblant davantage sa critique envers la majorité sur des questions relatives à la laïcité par exemple, et moins sur le domaine économique, et en l'absence de proposition de politiques alternatives, ne rend pas une éventuelle alternance politiquement crédible et maintient de ce fait l'AKP dans sa position de parti prédominant⁸⁸⁰. En outre, **la forte polarisation des partis politiques turcs** est de nature à conforter un tel système dans la mesure où un affaiblissement du parti prédominant n'est pas de nature à remettre en question sa position puisque les partis de l'opposition ne peuvent s'allier politiquement⁸⁸¹. Le clivage gauche-droite en Turquie, comme le rappelle E. Özbudun, ne se confond pas avec celui des démocraties occidentales dans lesquelles celui-ci révèle davantage une conception opposée des problématiques socio-économiques⁸⁸². En Turquie, celui-ci représente davantage une opposition entre le laïcisme et le conservatisme religieux⁸⁸³. Ce n'est donc pas tellement en termes d'opposition gauche-droite que la doctrine turque conçoit son système de partis mais davantage en faisant appel au clivage entre centre et périphérie comme le rapporte E. Özbudun⁸⁸⁴. C'est notamment le cas à la suite de l'élection de 2007 qui accentue le clivage laïcisme-conservatisme religieux⁸⁸⁵ posant ainsi véritablement le contexte d'affrontement idéologique préalablement à la systématisation du présidentielisme.

⁸⁷⁹ Période qui débute selon l'auteur à l'arrivée de K. Kılıçdaroğlu à la tête du parti en 2010 (S. Sayarçı, « Opposition parties and democratic consolidation in Turkey », *op. cit.*, p. 177).

⁸⁸⁰ *Ibid.*, p. 176.

⁸⁸¹ C'est l'existence d'« oppositions bilatérales » qui selon G. Sartori, contrairement aux « oppositions unilatérales » ne permettent pas aux partis d'opposition de « réunir leur force » et de « se proposer en tant que gouvernement alternatif » puisque leurs oppositions sont « mutuellement exclusives » (G. Sartori, *Partis et systèmes de partis...*, *op. cit.*, p. 198).

⁸⁸² E. Özbudun, *Türkiye'de parti ve seçim sistemi*, *op. cit.*, p. 73.

⁸⁸³ *Ibid.*

⁸⁸⁴ A l'exception des années 1970 comme rappelé par l'auteur (E. Özbudun, *Türkiye'de parti ve seçim sistemi*, *op. cit.*, p. 73).

⁸⁸⁵ H. M. Kiriş, *Türk parti sisteminde 1980 sonrası kutuplaşma ve dinamikleri*, Thèse de doctorat, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2010, p. 170.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

L'enseignement à tirer des développements précédents est que le « système à parti prédominant » fragilise considérablement la neutralité présidentielle. Particulièrement, dans un contexte où le corps électoral, constitué en premier lieu par les partis politiques, n'a pas assimilé la nécessité constitutionnelle d'une telle neutralité. Cela est accentué par l'existence d'une polarisation des partis politiques, propice à faire de l'élection présidentielle un domaine de concurrence inter-partisane. Ce « système à parti prédominant » lors de la déviance présidentialisée prend la forme plus spécifique d'une bipolarisation caractéristique par la constitution de deux pôles : le « pôle » présidentiel ou celui du parti majoritaire et le pôle de l'opposition. Plus qu'un rejet de la neutralité présidentielle, la compétition politique s'articule principalement autour de l'institution présidentielle. Il s'avère donc que le système de partis, en France comme en Turquie, n'est pas adapté à la préservation de la neutralité d'une institution politiquement renforcée, puisque celle-ci a pour effet d'exacerber la lutte inter-partisane autour de son contrôle.

Les dispositions constitutionnelles concernant la mise en œuvre de la neutralité présidentielle ont moins d'emprise sur le système de partis, sauf à renforcer leur caractère contraignant, ce qui serait de nature à soulever d'autres types de questions au regard de la nécessité du respect des principes démocratiques. En effet, le système de partis en France comme en Turquie est fortement tributaire de la pratique du pouvoir et donc de la culture politique. La seule constante étant ce « système à parti prédominant » qui se trouve stabilisé par le nouvel équilibre des pouvoirs depuis l'élection directe du président⁸⁸⁶. Mais avant d'appréhender celle-ci, il est nécessaire d'envisager les conséquences de cette dimension partisane de l'élection présidentielle sur l'exercice du mandat présidentiel. Une telle fragilisation de la neutralité présidentielle durant l'élection a mécaniquement pour effet le rejet même du principe de la neutralité présidentielle durant l'exercice de son mandat, et donc une irrémédiable remise en cause de l'équilibre des régimes politiques consacrés par la norme.

⁸⁸⁶ Cf. *infra*, partie II, titre I, chapitre I.

CHAPITRE II

UNE NEUTRALITE REJETEE : LES LIENS ENTRE LE PRESIDENT ET SON PARTI DURANT SON MANDAT

La fragilisation de la neutralité présidentielle du fait de la dimension nécessairement partisane de l'élection présidentielle conduit à un prévisible rejet de cette neutralité tout au long du mandat. C'est ainsi que même la tentative de préservation de la neutralité présidentielle par le biais d'une régulation du mandat présidentiel s'avère inefficace en pratique (Section 1). Ce rejet de la neutralité présidentielle peut avoir diverses implications sur la nature du régime politique. Aussi, la consécration de la présidence partisane par la pratique politique, qui en est l'une des conséquences, a nécessairement pour effet de déséquilibrer le régime parlementaire au profit de l'une des têtes de l'exécutif (Section 2).

SECTION I - L'ECHEC DE LA PRESERVATION DE LA NEUTRALITE PAR LES PROPRIETES DU MANDAT PRESIDENTIEL

La volonté de consacrer la nature parlementaire du régime pousse les rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982 à être particulièrement vigilants sur la préservation de la neutralité présidentielle. Comme vu précédemment, les rédacteurs pensent mettre en place des garanties visant à la protection de cette neutralité en organisant l'élection présidentielle de manière à préserver l'institution présidentielle des interférences partisans. Ces mêmes types de garanties sont mises en place, cette fois à travers le mandat présidentiel, qui semble, dans les deux Constitutions étudiées, être organisé afin de le détacher autant que possible des mandats de type partisan. Mais se pose tout de même la question de savoir s'il est possible de garantir la neutralité présidentielle par les caractéristiques de son mandat, au regard notamment de l'échec de cette stratégie concernant la procédure de l'élection présidentielle (§1). Car en effet, le contexte électoral imprègne systématiquement le mandat présidentiel dans son rapport avec les partis politiques, créant dès lors un rejet de la neutralité durant l'exercice du mandat impulsé par sa fragilisation par la procédure électorale (§2).

§ I. LE MANDAT PRÉSIDENTIEL COMME VARIABLE D'AJUSTEMENT DE LA NEUTRALITÉ PRÉSIDENTIELLE ?

Le mandat présidentiel tel que consacré dans les versions initiales des Constitutions de 1958 et de 1982 constitue un indice supplémentaire de la volonté des rédacteurs d'instituer la neutralité présidentielle dans le cadre du régime parlementaire. Mais tout comme la procédure électorale, il s'agit là seulement d'une tentative des rédacteurs (A), nécessairement vaine dans les contextes politiques et partisans dans lesquels s'inscrivent ces régimes politiques (B).

A. La tentative de préservation de la neutralité présidentielle par le mandat

Les caractéristiques du mandat présidentiel constituent une donnée majeure pour l'étude de sa neutralité⁸⁸⁷. Dans le cadre du régime parlementaire, le chef de l'État incarne l'État, son unité, sa continuité en lien avec son statut étant neutre. Pour assurer cette neutralité, le constituant peut moduler les paramètres de son mandat de manière à détacher, autant que possible le mandat présidentiel incarnant le « pouvoir d'État », du mandat des parlementaires qui représente le « pouvoir démocratique » traditionnellement rattaché à la conjoncture politique⁸⁸⁸. Pour ce faire, le découplage de la durée des mandats présidentiel et parlementaire apparaît logiquement comme un moyen de détacher la fonction présidentielle des enjeux conjoncturels posés notamment lors des élections des parlementaires (1). L'autre option consacrée seulement par la Constitution de

⁸⁸⁷ V. par exemple P. Albertini, I. Sicart, *Histoire du septennat 1873-2000*, Economica, 2001, pp. 2-3 : « [L]a durée du mandat n'est guère séparable de la consistance de la fonction. Un mandat long (sept ou dix ans par exemple) n'a, à l'évidence, pas la même portée s'il est exercé par un titulaire disposant de pouvoirs étendus ou, au contraire, réduit à une pure magistrature morale. (...) La durée du mandat, associée au rôle de son détenteur, doit correspondre à sa vocation au sein du système constitutionnel. Ainsi, se comprennent mieux les différences existant entre le président des États-Unis, élu pour quatre ans et acteur de premier plan du jeu institutionnel et le président irlandais, élu pour sept ans mais simple spectateur de la vie politique de son pays ».

⁸⁸⁸ Par exemple, lors de la préparation du projet de loi constitutionnelle portant modification de l'article 6 présenté sous l'impulsion de G. Pompidou et visant à la réduction du mandat présidentiel à cinq ans, l'exposé des motifs présente le septennat comme « cette règle [qui, *ndlr*] est devenue une tradition de la III^e et de la IV^e République, la durée même de ce mandat permettant au Président de la République d'être un élément de permanence et de stabilité à l'écart des luttes politiques » (*JORF*, 1^{ère} session ordinaire 1973-1974, document n°639, Annexe au procès-verbal de la première séance après le 30 juin 1973, p. 2). C'est également ce que confirme l'exposé des motifs du projet constitutionnel soumis par l'Assemblée consultative au CSN sur l'article relatif au statut du président, codifié à l'article 109 du projet, et correspondant à l'article 101 de la Constitution de 1982 dans sa version initiale. L'Assemblée fait le lien entre le choix du septennat et la neutralité présidentielle : « Parlamenter rejimde Cumhurbaşkanının tarafsızlığı esas teşkilat hukukumuzda tartışılmaz bir ilkedir. Bu ilkeye yine bağlı kalınmıştır, ve Cumhurbaşkanının yine yedi yıllık bir süre için seçileceği benimsenmiştir ; » [« La neutralité présidentielle dans le régime parlementaire est un principe indiscutable de notre droit institutionnel. Ce principe ayant été maintenu, la règle selon laquelle le président est élu pour une durée de sept ans a de nouveau été adoptée »] (*Millî Güvenlik Konseyi*, « Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu », s. sayısı 450, p. 44).

1982 en continuité avec la précédente Constitution de 1961 est d'interdire le renouvellement du mandat présidentiel (2).

1. Le découplage de la durée des mandats présidentiel et parlementaire

La première caractéristique du mandat présidentiel dans le cadre d'un régime parlementaire consacrant la neutralité présidentielle est une durée plus longue que le mandat des parlementaires⁸⁸⁹. Cela permet de détacher le mandat présidentiel des échéances législatives, tout en consacrant des élections régulières afin de ne pas remettre en question la forme républicaine de l'État et le principe démocratique⁸⁹⁰. Bien que les origines historiques du septennat en France ne semblent pas *a priori* être issues d'une réflexion doctrinale pertinente sur la nature du statut présidentiel⁸⁹¹, une telle durée de mandat semble néanmoins remplir ces deux conditions⁸⁹². Le découplage des mandats présidentiel et parlementaire apparaît, pour ces raisons, aux yeux des rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982, comme une nécessité pour garantir la neutralité présidentielle.

⁸⁸⁹ Selon les notes établies par F. Luchaire pour le Conseil interministériel du 30 juin 1958 « fixer la durée du mandat à sept ans, c'est maintenir une tradition qui a entraîné l'effacement du chef de l'État. Un président de la République élu pour quatre ans (ou cinq ans) et soumis à réélection se sent responsable vis-à-vis de la nation et est donc amené à exercer lui-même ses pouvoirs », (*DPSHEC*, vol. I, op. cit., p. 312). En revanche, pour S. Önder, ce qui importe c'est de découpler, c'est-à-dire prévoir une durée différente, des mandats parlementaire et présidentiel. Ainsi, l'auteur souligne le fait que le mandat des parlementaires étant souvent renouvelé avant l'échéance, celui-ci préconise plutôt un mandat parlementaire ramené à quatre ans et abaisser le mandat présidentiel à cinq ans (ce qui fût le cas à la suite de la révision constitutionnelle du 21 octobre 2007 (5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 16.06.2007-26554), l'auteur trouvant la durée du septennat trop longue au regard des changements politiques récurrents que connaissaient alors la Turquie: «Toplumsal ve siyasal eğilimlerin çok hızlı değişebildiği ülkemiz şartlarında kanaatimizce yedi yıl Cumhurbaşkanlığı görevi için uzun bir süredir. Gerçi bizce de Cumhurbaşkanının tarafsızlığının sağlanması açısından görev süresinin TBMM'nin seçim döneminden daha fazla olması gerekli bir düzenlemedir. Ancak 1982 Anayasasının kabul edilişinden bu güne kadar geçen zamanda, genellikle, genel seçimlerin beş yıllık yasama döneminin beş yıldan dört yıla Cumhurbaşkanının görev süresinin de yedi yıldan beş yıla indirilmesinin daha gerçekçi olacağı kanaatindeyiz. » [« Dans un pays tel que le nôtre, dans lequel les orientations sociétales et politiques peuvent fluctuer très rapidement, un mandat présidentiel de sept ans est très long selon nous. En vérité, nous rejoignons l'idée selon laquelle, pour assurer la neutralité présidentielle, le mandat de celui-ci doit nécessairement dépasser, en termes de durée, celui des parlementaires de la GANT. Cependant, dans le laps de temps qui s'est écoulé depuis l'adoption de la Constitution de 1982 jusqu'à aujourd'hui, de manière générale, le fait de ramener la durée d'une législature de cinq à quatre ans, et de faire passer le mandat présidentiel de sept à cinq ans va, selon nous, être plus réaliste »] (S. Önder, *Parlamentar sisteminde cumhurbaşkanının rolü*, Turhan Kitapevi, 2007, p. 61).

⁸⁹⁰ P. Ardant, « Le temps dans les constitutions écrites », in M. Ameller, P. Ardant, J.-C. Bécane (dir.), *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, La République*, Montchrestien, 2001, p. 507.

⁸⁹¹ La consécration du septennat résulte selon la doctrine d'un concours de circonstances et notamment de l'intransigeance du Comte de Chambord à propos du Drapeau blanc et du sursis accordé ainsi à la République avant que le Comte de Paris puisse monter sur trône. Ce sursis est incarné par la loi du septennat du 20 novembre 1873 au bénéfice du Maréchal de Mac-Mahon. Ce qui ne fût finalement qu'une estimation sur l'espérance de vie du Comte de Chambord perdura dans la tradition constitutionnelle française jusqu'à la réforme du quinquennat en 2000 (V. P. Albertini, I. Sicart, *Histoire du septennat ...*, op. cit., p. 15 et s.).

⁸⁹² C'est ce que semble confirmer J. Barthélémy : « C'est (...) un fort bon chiffre. Ni trop long, ce qui serait contraire aux principes démocratiques, ni trop court, ce qui nuirait à la stabilité de l'institution », (J. Barthélémy, P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, p. 519, cité par C. Boutin, F. Rouvillois, *Quinquennat ou septennat*, coll. « Dominos », Flammarion, 2000, p. 35).

Le général de Gaulle admet dans sa fameuse conférence de presse du 31 janvier 1964 les effets de la durée du mandat consacré dans la Constitution de 1958 sur la protection de la neutralité partisane du chef de l'État :

« [I]l ne faut pas que le président soit élu simultanément avec les députés, ce qui mêlerait sa désignation à la lutte directe des partis, altérerait le caractère et abrégerait la durée de sa fonction de chef de l'État »⁸⁹³.

Dans le même ordre d'idée, selon O. Aldıkaçtı, Président de la commission constitutionnelle chargée d'élaborer l'avant-projet de la Constitution de 1982, il y a alors tout intérêt de faire le choix du septennat au regard de la fonction présidentielle ainsi consacrée dans le cadre d'un régime parlementaire :

« Sept ans c'est très avantageux ; à tout point de vue. Parce que, (...), le pouvoir exécutif a deux têtes. Un président de la République et un Premier ministre. Son élément stable est le président de la République, et contrairement à ce qui est pensé dans notre pays, notamment depuis la Constitution de 1961, la présidence de la République n'est pas un lieu vide. Le président doit voir les événements, vivre la vie politique et, quand cela sera nécessaire, il doit pouvoir montrer la voie au gouvernement. C'est la raison pour laquelle il faut assurer autant que possible la présence de cet élément de continuité au sein du pouvoir exécutif. C'est pourquoi la durée des mandats des présidences dans les régimes parlementaires est en général de sept ans, Monsieur »⁸⁹⁴.

Les rédacteurs consacrent ainsi le septennat présidentiel, ce qui démontre le lien fait entre les paramètres du mandat présidentiel, et la conception de son statut⁸⁹⁵, et ce malgré la présence dans le débat de certaines réticences quant au choix du septennat, eu égard au renforcement du statut et des prérogatives présidentielles par rapport aux précédentes constitutions et qui serait de nature à justifier le raccourcissement du mandat présidentiel⁸⁹⁶. Mais ce n'est pas seulement sur la

⁸⁹³ Site de la digithèque de matériaux juridiques et politiques (digithèque MJP) [en ligne : <https://mjp.univ-perp.fr/textes/degaulle31011964.htm>].

⁸⁹⁴ « Yedi yıl olması çok yararlıdır; her bakımdan. Çünkü, [...], icra kuvveti iki başlıdır. Bir Cumhurbaşkanı, bir başbakan. Bunun istikrarlı unsuru Cumhurbaşkanlığıdır ve Cumhurbaşkanlığı makamı, bizim memleketimizde özellikle 1961 Anayasasından sonra sanıldığı gibi boş bir yer değildir. Cumhurbaşkanı olayları görecektir, politik hayatı yaşayacaktır ve icabında hükümete yol gösterebilecektir. Bunun için onun icra kuvvetinin devamlı unsuru olmasını mümkün olduğu ölçüde sağlamak gerekir. Bundan dolayıdır ki, cumhurbaşkanlıkları parlamenter rejimlerde daima yedi sene olarak kabul edilmiştir efendim » (DMTD, c. 9, y.y. 1, 141. Birleşim, 2 Eylül 1982, p. 394).

⁸⁹⁵ Selon les remarques personnelles de F. Luchaire tirées du compte-rendu de la réunion du groupe de travail du 19 juin 1958 « la durée traditionnelle du mandat (sept ans) risque de ne pas modifier le rôle du président de la République qui, comme ses prédécesseurs, recherchera un mandat sans histoire. Un mandat plus court (quatre ou cinq ans) rend le chef de l'État directement responsable devant la nation et l'invite à exercer réellement ses pouvoirs » (DPSHEC, vol. I, op. cit., p. 271).

⁸⁹⁶ Selon E. Barrachin « le président de la République est élu pour sept ans. Je me demande si ce n'est pas beaucoup, étant donné les attributions importantes qu'on lui confère. Le président des États-Unis n'est élu que pour quatre ans. Les présidents de la République en Europe, sont élus pour beaucoup moins, quatre ans, cinq ans, sauf en Italie où ils sont élus également pour sept ans mais avec des pouvoirs très limités » (Séance du 31 juin 1958 du Comité consultatif constitutionnel, DPSHEC, vol. II, op. cit., p. 89). De même lors des débats de l'Assemblée consultative sur le projet constitutionnel, certains représentants ont exprimé une réticence, voire un désaccord, avec le choix du septennat

durée que le mandat présidentiel peut être modulé dans le but de favoriser la neutralité partisane. Son caractère renouvelable peut constituer un autre levier dans ce même objectif.

2. La question du renouvellement du mandat présidentiel

En pratique, plus que la durée du mandat, c'est son caractère renouvelable ou non qui constitue un élément déterminant pour l'effectivité de la neutralité présidentielle⁸⁹⁷. Ainsi, l'absence ou l'insuffisance de limitation du nombre de mandat peut conduire, en cas de candidature du président sortant au renouvellement de son mandat, à assimiler cette demande de renouvellement à une forme de mise en jeu de la responsabilité politique⁸⁹⁸. En effet, si une institution quelconque doit préserver sa neutralité, il est essentiel que celle-ci ne soit pas « révocable » par un organe tel que la Chambre législative qui, elle, est soumise à la conjoncture politique. Bien qu'il ne s'agisse pas ici d'une « révocabilité » au sens juridique du terme⁸⁹⁹, il paraît évident que le corps électoral présidentiel, quel qu'il soit, est amené à juger de l'action du président de la République candidat au renouvellement de son mandat. Ce corps électoral, s'il est composé de personnalités ayant des appartenances partisans, et s'il est dépourvu de cette culture politique privilégiant une acception neutre du statut présidentiel, comme cela semble visiblement être le cas en France et en Turquie⁹⁰⁰, a tendance à apprécier l'action présidentielle, non pas au regard de sa neutralité, mais au contraire, sous un angle plus politique voire partisan. Le renouvellement du mandat constitue ainsi un facteur de remise en cause de la neutralité présidentielle, puisque le président candidat à sa propre succession peut, dans une logique de marketing électoral, avoir une lecture partisane de son statut afin de se rapprocher de la ligne politique ayant davantage l'assentiment du corps électoral en fonction des périodes⁹⁰¹.

L'expérience constitutionnelle de la Turquie démontre toute l'importance des caractéristiques du mandat présidentiel dans l'appréciation de son statut. En effet, alors que la

présidentiel parmi lesquels C. Tutum, H. Akaydin, Ş. Başbuğ (*DMTD*, 141. Birleşim, c. 9, y.y. 1, 2 Eylül 1982, pp. 396-397, p. 376).

⁸⁹⁷ Selon les propos d'A. Tourret cité dans le rapport présenté par C. Bartolone et M. Winock comme suit : « François Luchaire, constitutionnaliste éminent, défendait l'idée d'un septennat non renouvelable, qui a l'avantage de déconnecter le Président de la République de la gestion quotidienne des affaires publiques, en lui permettant d'être à la fois un président respecté et un président qui gouverne, sans que ses choix soient dictés par la perspective de renouveler son mandat. » (Assemblée nationale, XIV^e législature, Groupe de travail sur l'avenir des institutions, *Rapport n° 3100 : Refaire la démocratie*, 2015, p. 83).

⁸⁹⁸ Cf. *infra*, partie II, titre II, chapitre II, section 1, §1).

⁸⁹⁹ C'est-à-dire « un procédé (...) permettant au peuple de mettre fin à un mandat électif, avant le terme légal » (S. Guinchard, T. Debarb (dir.), *Lexique des termes juridiques 2015-2016*, Dalloz V^o « Révocation populaire »).

⁹⁰⁰ Cf. *supra*, ce titre, chapitre I.

⁹⁰¹ V. en ce sens les propos de G. Doumergue : « Le Président de la République, (...), est l'arbitre des partis. Comment pourrait-il l'être encore le jour où il songerait à solliciter de nouveau leurs suffrages ? Il manquerait dès lors de sérénité. Il ne pourrait plus accomplir sa tâche. Non, messieurs, le chef de l'État ne doit pas se soumettre à l'aléa d'une réélection » (*Temps*, 18 mai 1931, cité par J. Barthélémy, P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, LGDJ, Paris, 2004, p. 613).

Constitution de 1924 prévoit un mandat présidentiel lié à la législature dans sa durée⁹⁰² et son caractère renouvelable⁹⁰³, la personnalité élue est toujours le *leader* politique soit du parti unique, concernant les présidences de M. K. Atatürk et d'İ. İnönü⁹⁰⁴, soit du parti majoritaire sous la présidence de C. Bayar⁹⁰⁵. Au contraire, la Constitution de 1961⁹⁰⁶ puis celle de 1982⁹⁰⁷ jusqu'à la révision de 2007, prévoient un septennat non renouvelable, ce qui a pour effet de favoriser la neutralité présidentielle, sans pour autant constituer une garantie en la matière⁹⁰⁸. Cela est confirmé lors de l'élaboration du projet de Constitution de 1982, notamment par l'affirmation suivante de B. Hamitoğulları :

« Si le président de la République, élu par l'Assemblée, est réélu après sept ans de service, il ne pourra plus maintenir la neutralité initialement prévue. [...]. Parce qu'il sera obligé, pour pouvoir être réélu, d'être l'homme du parti majoritaire, l'homme de sa politique. Alors que l'une des caractéristiques les plus significatives du projet est le maintien d'une neutralité du président qui s'appuierait, non pas sur un parti ou un groupe, mais sur toute la nation. Ainsi, si nous acceptons la possibilité de renouvellement du mandat, le principe de neutralité auquel doit se conformer le président va disparaître et il sera contraint, même s'il ne le souhaite pas, d'être un dérivé du parti politique détenant la force suffisante pour sa réélection »⁹⁰⁹.

⁹⁰² Article 31 de la Constitution de 1924 (*Resmî Gazete* 24.04.1924-71, p. 576 et s.; pour la version en turc moderne v. *Resmî Gazete* 15.01.1945-5905).

⁹⁰³ Quatre mandats successifs pour M. K. Atatürk et İ. İnönü et trois pour C. Bayar.

⁹⁰⁴ Ainsi, M. K. Atatürk est élu à la présidence de la République successivement en 1923, 1927, 1931 et 1935 à l'unanimité des votants, sachant toutefois que ne participent au vote que les députés du parti kémaliste. Il en va sensiblement de même pour l'élection de son successeur E. İnönü sur lequel les voix de la quasi-unanimité des votants s'est porté (v. Ş. Özsoy, « Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana Türkiye'de cumhurbaşkanlığı seçimleri meselesi », in A. M. Öden, L. Gönenç et al. (dir.), *Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, Cilt-I*, Ankara Üniversitesi yayınları, 2013, p. 373).

⁹⁰⁵ C. Bayar a été élu en 1950 avec 387 voix sur 453 participants (H. Özdemir, *Atatürk'ten günümüze...*, op. cit., p. 139), en 1954 en totalisant 486 voix (*Resmî Gazete*, 15.05.1954-8708 p. 9389) et en 1957 avec 413 voix (*Resmî Gazete*, 02.11.1957-9746, p. 18093).

⁹⁰⁶ Article 95 de la Constitution de 1961, (*Resmî Gazete*, 20.7.1961-10859, p. 4648). Les motifs tenant à l'adoption du septennat avancés par le porte-parole de la commission constitutionnelle, M. Turan Güneş, ne sont guère plus éclairants au regard de la neutralité présidentielle. En effet, le septennat serait justifié par le mandat sénatorial de six ans, et de la nécessité de ne pas faire du favoritisme en permettant à une même législature de voter à deux reprises aux élections présidentielles (propos cités par H. Özdemir, *Devlet krizi. T.C. cumhurbaşkanlığı seçimleri*, Afa yayınları, 1989, p. 33).

⁹⁰⁷ Article 101 de la Constitution de 1982, op. cit. (version initiale, antérieure aux révisions de 2007 et de 2017).

⁹⁰⁸ Cf. *infra*, §2.

⁹⁰⁹ « [M]eclisin seçtiği bir Cumhurbaşkanı yedi yıl hizmet gördükten sonra, ikinci kez seçilirse o zaman tarafsız olması gereken Cumhurbaşkanı tarafsız kalamayacaktır. [...]. Çünkü, yeniden seçilebilmek için, çoğunluğu oluşturan partinin adamı olmak, politikasının adamı olmak mecburiyetinde kalacaktır. Halbuki, tasarının en anlamlı niteliklerinden biri, Cumhurbaşkanının bir partiye, bir gruba değil, bütün millete dayanabilecek bir tarafsızlığını sürdürmesidir. Onun için, iki dönem seçilmeyi kabul ettiğimiz takdirde, Cumhurbaşkanının ayrılmaması gereken tarafsızlık ilkesi ortadan kalkar, Cumhurbaşkanı mecburen, istemese bile kendisini yeniden seçebilecek güçte olan siyasal partinin bir türevi olur. » (*DMTD*, 141. Birleşim, c. 9, y.y. 1, 2 Eylül 1982, p. 399).

Il existe donc bien un effet de la durée du mandat et de son caractère renouvelable sur le statut présidentiel⁹¹⁰. Dès lors, le choix effectué par les rédacteurs des Constitutions turques de 1961 et de 1982 de consacrer le caractère non renouvelable du mandat présidentiel paraît être en adéquation avec la neutralité présidentielle, de même que celui des rédacteurs français de consacrer de nouveau le septennat présidentiel, malgré son caractère renouvelable en 1958. Cela est sans doute confirmé *a contrario* par les révisions constitutionnelles de 2000 pour la France⁹¹¹ et de 2007 pour la Turquie, intervenant postérieurement à la consécration de l'élection du président au suffrage universel direct. Les pouvoirs constituants semblent avoir assimilé la transformation du statut présidentiel par la pratique en consacrant le quinquennat renouvelable une fois, qui correspond donc davantage à un mandat lié aux conjonctures politiques⁹¹². C'est la raison pour laquelle la proposition de réviser le mandat présidentiel pour mettre en place un septennat non renouvelable en France devient de plus en plus audible⁹¹³ afin de procéder à un rééquilibrage institutionnel.

Il apparaît toutefois que cette réflexion sur le mandat présidentiel menée par les rédacteurs des Constitutions afin de préserver la neutralité présidentielle se soit révélée insuffisante dans la pratique.

⁹¹⁰ Selon D. Chagnollaud « Sept ans suffisent à développer un projet politique et restituent pleinement à la fonction sa dimension arbitrale dès lors que le titulaire ne peut être renouvelé – au moins immédiatement » (D. Chagnollaud, *Droit constitutionnel contemporain. t. 3. La V^{ème} République*, 5^e édition, Dalloz, Paris, 2009, p. 142). Lorsqu'il envisage la mise en place d'un régime primo ministériel avec un président qui « apparaît comme un pouvoir modérateur, au-dessus du jeu politique, détaché de toute allégeance partisane », P. Ardant préconise d'adopter les caractéristiques suivantes : « Sur la durée du mandat tout d'abord : l'alignement du mandat présidentiel sur celui des députés est une erreur, les deux doivent au contraire être clairement dissociés. Un président est élu pour six ans, ou sept, peu importe pourvu qu'il n'y ait pas coïncidence. Ensuite sur le caractère renouvelable du mandat présidentiel : il faut supprimer la rééligibilité du président. Par ces modifications une nouvelle conception de la présidence est affirmée : indépendante, ayant son rythme propre, libérée des ambitions d'avenir. L'expérience montre combien la recherche d'une réélection devient, au fil du temps, une préoccupation dévorante pour le président au détriment de sa mission de défense de l'intérêt national ». (P. Ardant, « Comment réaménager les pouvoirs du Président et du Premier ministre pour un régime primo-ministériel ? », *RDP*, 2002, n°1-2, pp. 255-256).

⁹¹¹ Loi constitutionnelle n°2000-964 du 2 octobre 2000 constitutionnelle relative à la durée du mandat du Président de la République, (*JORF*, n°229, 3 octobre 2000, p. 15582).

⁹¹² Cf. *infra*, ce chapitre, section 2, §1, B., 2.

⁹¹³ Par exemple, le rapport présenté par C. Bartholone et M. Winock est favorable à la mise en place d'un septennat non renouvelable : « Le retour à l'équilibre de 1875, pensé alors comme une solution provisoire, mais qui avait été confirmé par les constituants de 1946, puis de 1958, semble aujourd'hui préférable afin de placer le temps présidentiel « au-dessus » du temps parlementaire. », (Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, Groupe de travail sur l'avenir des institutions, *Rapport n° 3100... op. cit.*, p. 83). Mais l'idée de mettre en place en France un septennat non renouvelable n'est pas nouvelle puisqu'elle se trouve également parmi les « 110 propositions » de Mitterrand lors de la campagne présidentielle de 1981 [en ligne : <http://discours.vie-publique.fr/notices/083001601.html>], elle est reprise depuis lors par diverses personnalités politiques de gauche comme de droite (J. Chabrout, « Septennat présidentiel non renouvelable: le re-re-retour du serpent de mer », *L'Express*, 22 août 2016, [En ligne : http://www.lexpress.fr/actualite/politique/le-septennat-presidentiel-non-renouvelable-ou-le-retour-du-vieux-serpent-de-mer_1823316.html]).

B. L'insuffisance en pratique du découplage des mandats présidentiel et parlementaire

Le découplage des mandats présidentiel et parlementaire n'est pas suffisant à la mise en place de la neutralité présidentielle. Le président garde une influence sur les chambres ce qui est parfaitement visible sous le mandat du général de Gaulle, malgré le caractère particulier de ce mandat au regard du contexte politique. En Turquie, le parti majoritaire tire profit du découplage des mandats présidentiel et parlementaire pour maintenir son influence sur la scène politique en élisant le secrétaire général du parti et ancien Premier ministre à la présidence de la République. Comme vu préalablement, cette candidature d'un *leader* politique à la présidence fait l'objet de nombreuses contestations, notamment dans l'opposition, tant il paraît évident qu'une personnalité politique comme T. Özal ne peut prétendre incarner la neutralité présidentielle et cesser ses rapports avec son parti⁹¹⁴. Ici, malgré le découplage des mandats présidentiel et parlementaire, l'élection du président de la République s'opère alors dans un cadre purement partisan remettant en question sa neutralité partisane⁹¹⁵.

Ainsi, les caractéristiques présentées ci-dessus visant à assurer la neutralité du mandat présidentiel ne semblent pas efficaces. Mais c'est avant tout dans le cadre du contexte électoral et dans la culture politique que cette acception de la neutralité doit être assurée. L'élection d'une personnalité neutre à la présidence passe donc nécessairement par une culture politique en adéquation avec le rejet du caractère partisan de ce processus. Cette culture politique ne semble pas prévaloir dans les deux États étudiés. Cela s'explique par le fait que **le clivage inter-partisan dans ces systèmes est plus affirmé que dans d'autres**. Ainsi, et contrairement à des démocraties mieux « installées » d'un point de vue institutionnel, il n'y a pas **de consensus sur la nature des institutions amenées à intervenir dans le cadre de leurs relations**. La question porte ici en réalité sur l'absence de consensus, et donc sur la légitimité, de la procédure constituante. Il est évidemment primordial pour éviter de politiser la fonction présidentielle de ne pas procéder à l'élection du président à chaque renouvellement de la chambre, ni de renouveler la chambre à chaque élection présidentielle. Mais cela n'est pas une garantie dans la mesure où si l'organe électeur est dominé par un parti qui souhaite et dispose des moyens de maintenir son influence à travers son vote, celui-ci est irrémédiablement conduit à désigner une personnalité incarnant une fraction partisane. La domination du multipartisme dans un corps électoral, conjuguée à l'exigence d'une majorité qualifiée, constitue ainsi une donnée propre à encourager la neutralité présidentielle, la régulation du mandat n'étant qu'un complément.

Ce fait serait exacerbé si, en plus de l'élection par les parlementaires, le président pouvait se porter candidat à un renouvellement de son mandat, puisque dans ce cas celui-ci devrait ménager

⁹¹⁴ R. Akın, *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı...*, op. cit., p. 139.

⁹¹⁵ Cf. *supra*, ce titre chapitre I.

les parlementaires à l'approche des élections, ce qui ne le mettrait pas du tout en mesure d'exercer sa fonction, mais créerait une sorte de responsabilité politique, laissant présager une dimension politique de la présidence⁹¹⁶. Le septennat non renouvelable constitue donc, comparé aux autres mécanismes constitutionnels, une garantie plus importante de cette neutralité. Mais il est nécessaire, afin qu'il puisse produire tous ses effets, que la personnalité élue ne figure plus dans le rouage d'un parti politique, et qu'elle n'ait pas, après avoir effectué son mandat, de velléités politiques déterminées.

Le contexte électoral porte donc une influence considérable sur le mandat présidentiel, de nature à rendre inefficace la tentative de préserver la neutralité présidentielle par la régulation du mandat présidentiel. Une fois cette influence admise, la question qui se pose est celle de la personnalité à élire pour le ou les parti(s) ayant la maîtrise de cette élection présidentielle et les répercussions d'un tel choix dans l'exercice du mandat présidentiel pour le ou les parti(s) en question.

§ 2. L'INFLUENCE DU CONTEXTE ELECTORAL PARTISAN SUR LE MANDAT PRESIDENTIEL : LA QUESTION DE LA PERSONNALITE A ELIRE

La neutralité présidentielle ayant été pensée à partir du pouvoir royal, les régimes républicains se heurtent à cette difficulté majeure qui est relative à **la personnalité à élire à la tête de l'État**. Cette personnalité, dans le contexte d'ingérence des partis politiques lors de la procédure électorale, est le plus souvent choisie selon deux stratégies alternatives développées par le corps électoral en charge d'élire le président et qui révèlent une conception opposée l'une de l'autre du mandat présidentiel. La première option consiste à élire un *leader* politique de premier plan agissant dans une optique nécessairement partisane dans son mandat⁹¹⁷. La seconde consiste, à la suite d'une prise de conscience du potentiel politique que représente le pouvoir présidentiel, à chercher à limiter les « risques » d'une forme de concurrence politique au pouvoir du Parlement, en désignant une personnalité effacée et/ou peu charismatique et ayant surtout peu d'ambition

⁹¹⁶ Les cas de la Turquie et de la France ne fournissent pas d'exemples concrets en ce sens puisque le mandat présidentiel avant la mise en place de l'élection directe en Turquie n'était pas renouvelable, alors qu'en France, il n'y a eu qu'une seule élection par le corps électoral élargi.

⁹¹⁷ Ce risque a d'ailleurs été souligné lors du débat de l'Assemblée consultante, lors de l'élaboration de la Constitution turque de 1982, par le représentant S. Başbuğ, qui, après avoir affirmé son accord sur les vertus d'une présidence renforcée, notamment en termes d'équilibre des pouvoirs, a fait part de son scepticisme au sujet de la neutralité du président de la République. Il a ainsi souligné l'insuffisance de la disposition prévoyant la rupture des liens entre le président élu et son parti d'origine, et a fait part des risques que pouvait engendrer l'élection d'une personnalité partisane à la présidence de la République dans le cas où le parti présidentiel serait majoritaire à l'Assemblée. Il a ainsi prédit justement que les pouvoirs législatif et exécutif seraient alors sous le contrôle d'un seul parti politique. La solution, assez radicale, proposée par M. Başbuğ était de limiter les candidatures à la présidence de la République aux personnalités n'ayant eu aucun lien avec un parti politique en ajoutant aux conditions d'éligibilité prévues par la Constitution la disposition suivante : « Daha önce hiçbir partiye kaydolmamış ve görev almamış » [« Qui n'a jamais été inscrit et qui n'a jamais exercé une fonction dans un parti politique quelconque »] (DMTD, c. 9, y.y. 1, 141. Birleşim, 2 Eylül 1982, pp. 394-395).

politique pour prendre une ampleur politique. Ces deux cas de figure, bien qu'en opposition complète, sont contraires à la nature neutre du statut présidentiel telle que décrite ci-dessus. En effet, cela conduit soit à la remise en cause de la neutralité fonctionnelle par le biais de la mise en œuvre d'une « présidence gouvernante » dans le premier cas, soit dans le second cas, à une neutralité passive qui est étrangère à la conception de la présidence par les Constitutions étudiées dont le renforcement est essentiel à la préservation de la nature parlementaire du régime. Indépendamment de la durée ou du caractère renouvelable du mandat présidentiel, le choix de la personnalité à élire a donc des répercussions majeures sur l'exercice du mandat et la préservation ou le rejet de la neutralité présidentielle. Alors que dans le premier cas de figure, la menace pèse avant tout sur la neutralité partisane durant l'exercice du mandat, le second cas comporte un risque considérable pour la portée de la fonction présidentielle telle que repensée par les rédacteurs des Constitutions⁹¹⁸. C'est en général en faveur de la première option que tranche le corps électoral présidentiel composé de partis politiques fortement polarisés.

Dans les conditions préalablement évoquées, ce sont les intérêts des partis politiques qui guident non seulement le résultat des élections mais aussi la forme que prend l'exercice du mandat présidentiel à travers les liens qui unissent le président à son parti d'origine. Le meilleur moyen pour les rédacteurs de la Constitution de préserver l'élection présidentielle de l'empiètement des partis politiques est d'en faire une élection sans enjeu particulier pour les institutions représentatives composées des partis politiques. Or, à travers la consécration d'une neutralité repensée renforçant le positionnement présidentiel dans les rapports institutionnels, les rédacteurs attisent l'intérêt des partis, tout à fait conscients du potentiel politique de l'institution présidentielle. Dans ce contexte, le seul moyen de préserver la neutralité présidentielle est alors un consensus large autour de celle-ci, c'est-à-dire un accord implicite, et quasi-unanime, visant à protéger cette neutralité et à limiter le terrain des luttes inter-partisanes aux institutions représentatives des « pouvoirs actifs » à l'instar de la pratique autrichienne⁹¹⁹. Toutefois, la France et la Turquie ont ce point commun d'avoir des partis politiques profondément divisés sur la question institutionnelle, et la culture politique ne permet pas de fonder cette unité tant recherchée sur la question de la nature du statut et de la fonction présidentielle.

Une fois que l'intérêt des partis d'occuper l'institution présidentielle est mise en évidence, l'interrogation porte cette fois sur le choix de la personnalité à désigner pour l'exercice du mandat au sein du parti. Plus particulièrement, il s'agit de savoir quelle personnalité est la mieux à même d'occuper la présidence de la République dans les intérêts du parti. Pour un parti majoritaire qui est donc susceptible de remporter le succès lors des élections présidentielles, le fait d'élire **le leader**

⁹¹⁸ En effet, comme précédemment étudié, la fonction présidentielle est renforcée afin de préserver la nature parlementaire du régime politique.

⁹¹⁹ « L'essentiel de la question de la neutralisation du chef de l'État autrichien réside en effet dans le fait que les dirigeants des partis majoritaires au Conseil national ne se sont jamais dessaisis de la formation du gouvernement. Quelle qu'ait été la consistance de leur entente, variable selon les époques, l'initiative est toujours venue d'eux-mêmes. Ils ont en permanence conservé la maîtrise de la création du cabinet. Cela résultait de leur conception même du régime parlementaire » (A. Le Divellec, « La neutralisation de la présidence de la République en Autriche », *op. cit.*, p. 951).

politique à la présidence de la République apparaît *a priori* comme une évidence. Mais un tel choix comporte aussi un risque non négligeable.

D'un point de vue politique, le positionnement du *leader* politique vis-à-vis de son parti diffère certainement en fonction du poste occupé par celui-ci, que ce soit à la tête de l'État en tant que président de la République, ou à la tête du gouvernement s'il est Premier ministre. Cela emporte nécessairement des effets dans le domaine institutionnel, et donc sur la nature du régime politique. Si le président de la République souhaite maintenir son *leadership* politique dans son parti, il doit nécessairement avoir recours à l'appui de certains intermédiaires au sein du parti, et notamment celui du Premier ministre. Mais cela présente des risques réels pour sa position de *leader* dans la mesure où il doit choisir une personnalité ayant suffisamment d'autorité pour maintenir la discipline du parti comme chef de gouvernement. Celle-ci ne doit toutefois pas avoir pour effet de saper celle du président, *leader de facto*. Ainsi, le positionnement du président de la République au sein du parti politique, ici élu au suffrage indirect et ne disposant pas de la légitimité électorale tirée d'une élection au suffrage universel direct, ne doit souffrir d'aucune contestation sérieuse pour que ce dernier puisse conjuguer ces deux fonctions *a priori* incompatibles selon la norme constitutionnelle. Le délicat équilibre à trouver par la personnalité présidentielle dépend donc en grande partie des forces en présence au sein du parti même⁹²⁰. Si le président dispose du contrôle de la structure interne du parti, le processus de mutation du statut présidentiel ne s'arrête pas au simple rejet de la neutralité présidentielle, mais le dépasse par l'acquisition du *leadership* gouvernemental. Le président doit donc, pour s'assurer de ce *leadership*, renforcer sa position dans le parti politique, poussant le déséquilibre des pouvoirs engendré par le rejet de la neutralité de plus en plus loin. Mais au-delà de la position présidentielle, la désignation du *leader* de la majorité à la présidence de la République constitue également une prise de risque pour le parti concerné, notamment celui de **dislocation de leur organisation** en l'absence du *leader* dans le rôle de chef du parti⁹²¹, **voire de scission si le Premier ministre prend de l'ampleur par le biais de sa fonction officielle (s'opposant à la fonction officieuse du président) dans les rangs du parti**⁹²². Dans ce cas, la présidence du *leader* ne perd pas son intérêt pour autant, bien au contraire, car celui-ci dispose des moyens qui lui sont conférés par son statut neutre, afin d'assurer une forme d'opposition à la majorité, qui a, de surcroît, la particularité d'être plus efficace que l'opposition parlementaire⁹²³.

⁹²⁰ Cf. *infra*, partie II.

⁹²¹ Ce risque est signalé notamment lors de la candidature polémique de T. Özal, par son futur chef de gouvernement Y. Akbulut, alors président de la GANT (S. Aşık, « Turgut Özal'ın cumhurbaşkanı seçilmesi... », *op. cit.*, p. 439).

⁹²² Par exemple, cela a pu être le cas, dans une certaine mesure, à partir de l'élection de M. Yılmaz à la tête de l'ANAP en juin 1991 et dont le Gouvernement est resté en place jusqu'à la prise de fonction du gouvernement issu des élections législatives anticipées d'octobre 1991. En effet, M. Yılmaz a tenté de limiter l'intervention de la présidence de la République dans la conduite des affaires quotidiennes du gouvernement en imposant son *leadership* à la tête du parti (M. Heper, « Turgut Özal's presidency : crisis and the glimmerings of consensus » in M. Heper (dir.), A. Evin (dir.), *Politics in the Third Turkish Republic*, Boulder/San Francisco/Oxford, Westview Press, pp. 195-196).

⁹²³ Cf. *infra*, titre II, chapitre II, section 2.

Pour autant, **la désignation d'un membre du parti majoritaire qui n'est pas le *leader* de parti à la présidence présente des avantages non négligeables.** Cela permet notamment de donner au *leader* de la majorité une liberté d'action légitime au sein de son parti en tant que chef de parti et chef de gouvernement. De plus, le président de la République reste alors dans le camp du parti, lui permettant de bénéficier des prérogatives largement étendues de la fonction présidentielle et évitant le risque d'être entravé par l'exercice du pouvoir d'État de la présidence. Cela peut même permettre de conserver une illusion de neutralité présidentielle dans le discours politique. Par ailleurs, le cas de T. Özal démontre que, malgré l'opposition intra-partisane à laquelle peut conduire la candidature du *leader* de la majorité au poste présidentiel⁹²⁴, c'est finalement au sein du parti que se décide le sort de l'élection présidentielle⁹²⁵. Cette solution n'a pas été privilégiée tant qu'elle n'a pas été imposée par le contexte politique, ce qui fût le cas lors de l'élection d'A. Gül. Une autre des clés d'explication du rejet de la neutralité est donc constituée par la culture partisane, soit la présence d'un fort *leadership* au sein des partis et d'une discipline partisane permettant au *leader* de s'imposer, même dans le cas d'une opposition interne à son parti.

Ainsi, la plupart des personnalités élues à la présidence de la République en Turquie par la GANT (mis à part le cas particulier d'A. N. Sezer) correspondent davantage au profil des présidents élus au suffrage universel dans les régimes parlementaires dressé par J.-C. Colliard qu'à celui des présidents élus par les assemblées parlementaires comme vu précédemment :

« Le profil des personnalités élues à la présidence de la République, par le moyen du suffrage universel, n'est pas exactement le même que celui des présidents élus par une assemblée parlementaire. Contrairement au cas précédent, il s'agit souvent de personnalités de premier plan, et assez fréquemment des Premiers ministres en exercice »⁹²⁶.

L'auteur ajoute :

« [C]ela confirme que le pouvoir du président de la République élu au suffrage universel a plus de réalité que le pouvoir du président élu par une assemblée parlementaire : si le Premier ministre choisit, en effet, d'accéder à la présidence de la République, c'est généralement parce que son autorité sera plus grande à ce nouveau poste qu'au précédent »⁹²⁷.

Pourtant, dans le régime politique turc, des personnalités de premier plan et anciens Premiers ministres tels que T. Özal et S. Demirel, au contraire, ont fait le choix du poste

⁹²⁴ Un groupe issu du parti de T. Özal se prononce ouvertement contre sa candidature (dont le maire d'Istanbul B. Dalan) et contre la rupture avec le parti de plusieurs députés dont N. Karaduman, ancien président de la GANT (H. Özdemir, *Atatürk'ten günümüze...*, op. cit., p. 349).

⁹²⁵ La discipline de parti joue alors un rôle fondamental, notamment dans la perspective de la réélection des membres du corps électoral présidentiel, ce qui joue forcément en faveur du *leader* souhaitant imposer sa candidature. Ainsi, selon les propos rapportés par H. Özdemir, un député de l'ANAP aurait émis des doutes sur sa réélection dans sa circonscription s'il était, face à l'électeur, dans la situation d'un député qui aurait été déloyal vis-à-vis de son *leader* (*ibid.*, p. 350).

⁹²⁶ J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, p. 34.

⁹²⁷ *Ibid.*

présidentiel et ce, malgré l'élection indirecte. Cela aurait tendance à confirmer, une fois de plus, le renforcement du statut présidentiel et de son autorité, avant même la mise en place de l'élection au suffrage universel direct. C'est aussi ce qui aurait tendance à expliquer la raison pour laquelle le contexte électoral, qui favorise la désignation du président par un parti majoritaire, favorise l'exercice du mandat présidentiel pour le *leader* de parti, plutôt que celui de Premier ministre.

L'organisation du mandat présidentiel de manière à préserver la neutralité présidentielle est donc intrinsèquement limitée, non seulement par le contexte électoral et notamment le système de partis en présence, mais aussi par la culture politique des acteurs de la vie politique et leur perception du mandat présidentiel. Si les leaders de premier plan privilégient l'exercice du mandat présidentiel au détriment de la direction gouvernementale, l'altération du régime politique est dès lors acquise. Mais si le choix opéré par le *leader* est de se maintenir à la tête du gouvernement, dans ce cas le rejet de la neutralité présidentielle n'a pas les mêmes répercussions sur le régime politique, malgré la dimension partisane de la présidence.

SECTION II - LE REJET DE LA NEUTRALITE DURANT LE MANDAT : LA DIVERSITE DE LA PRESIDENCE PARTISANE

La conséquence logique d'une procédure électorale maîtrisée par un parti ou un camp politique est la conservation de ce positionnement partisan du président de la République durant l'exercice de son mandat à travers le lien qui l'unit à son parti. C'est la raison pour laquelle les mandats des présidents issus d'une élection dominée par un parti politique souffrent d'une fragilisation évidente de la neutralité partisane telle que conçue par les constituants. Manifestement, les présidents élus dans un tel contexte continuent à maintenir un lien avec leur parti d'appartenance en opposition à la norme constitutionnelle enjoignant la rupture des liens entre le président élu et son parti d'origine⁹²⁸. Les exemples les plus significatifs en la matière sont les présidences de T. Özal et d'A. Gül, mais, d'une manière différente, il est possible d'avoir également une telle approche du premier mandat du général de Gaulle. Ce maintien des liens entre le président de la République et son parti d'origine ne donne pas toujours lieu à une déviance présidentialiste, bien qu'elle ait pour effet de systématiquement déséquilibrer l'équilibre des pouvoirs. Dès lors, le système politique peut varier entre un présidentialisme et un régime primo-ministériel selon la position du président au sein de son parti avec lequel il conserve ses liens (§1). Malgré une telle diversité, le rejet de la neutralité partisane est acté, entraînant des conséquences sur la nature du régime (§2).

⁹²⁸ Article 101 alinéa 4 de la version originelle de la Constitution de 1982 (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, 1. Mükerrer, p. 26).

§ I. ENTRE PRESIDENTIALISME ET REGIME PRIMO-MINISTERIEL : LE PRESIDENTIALISME PAR INTERMITTENCE

L'intérêt de recourir à l'exemple de ces deux mandats présidentiels turcs est de souligner la diversité des formes que peut prendre le rejet de la neutralité partisane sur l'équilibre des pouvoirs et la nature du régime politique. *A priori*, A. Gül et T. Özal n'ont pas la même lecture du statut présidentiel. Mais chacun d'eux, à leur manière, ont remis en cause la neutralité partisane en favorisant leur camp politique au détriment de leur statut constitutionnel de préservation et d'incarnation de l'unité étatique. Pourtant, dans les deux cas, une même conception de la fonction présidentielle aboutit à un mandat très différent imputable d'abord à leur positionnement à l'intérieur du parti, qu'ils en soient le *leader* ou que ce leadership appartienne au Premier ministre. Un deuxième facteur qui est déterminant pour l'exercice du mandat présidentiel est le positionnement présidentiel par rapport à la majorité en place. Ces deux facteurs sont utilisés par M. Duverger pour élaborer sa « grille de transformation »⁹²⁹ afin de concevoir « la position que tend à prendre le chef de l'État dans toutes les situations concevables »⁹³⁰. Les régimes politiques prennent alors deux formes déviantes : d'une part le présidentielisme, lorsque le président élu est le *leader* de la majorité, constituant la majorité des cas (A), et d'autre part, le régime primo-ministériel, lorsque le président élu est membre du parti sans en être le *leader*, qui lui occupe la tête du gouvernement (B).

A. Les conséquences d'un mandat présidentiel dévolu au leader de la majorité : l'installation du présidentielisme

La désignation de T. Özal à la présidence de la République en 1989 constitue un symbole fort pour la III^e République turque, celui du retour du pouvoir civil au sommet de l'État⁹³¹. Cependant, cette élection signe aussi l'apparition d'un déséquilibre conséquent sur la pratique du régime politique, remettant en question sa nature parlementaire du fait des liens étroits entretenus par le président avec sa majorité. En effet, le *leadership* de T. Özal sur le parti majoritaire⁹³² lui permet de gouverner dans la première partie de son mandat de 1989 à 1991. Selon M. Heper, T. Özal continue, après son élection et malgré la prescription de l'article 101 enjoignant au président élu de rompre ses liens avec les partis politiques, de recevoir des groupes de

⁹²⁹ M. Duverger, *Echec au Roi*, Albin Michel, 1978, p. 122.

⁹³⁰ *Ibid.*, p. 120.

⁹³¹ Ce qui n'était pas arrivé depuis la présidence de C. Bayar dont le troisième mandat est écourté à la suite du coup d'État du 27 mai 1960.

⁹³² En effet, l'ANAP a pu maintenir une majorité significative à la GANT lors des élections de 1983 (211 sièges sur un total de 399 pour 45,1% des voix) et 1987 (292 sièges sur 450, pour 36,3% des voix). Le parti a tiré avantage de la multiplication des partis politiques se présentant aux législatives en profitant du mode de scrutin et notamment du barrage électoral national de 10% lui permettant de bénéficier ainsi de la redistribution des votes obtenus par les petits partis. Pour les résultats, voir le site de la haute autorité électorale (YSK) [En ligne : <http://www.ysk.gov.tr/>].

parlementaires de l'ANAP afin de discuter des affaires internes du parti, et n'hésite pas à critiquer les partis de l'opposition⁹³³. Par ailleurs, la crise politique qui naît lors de son élection⁹³⁴ se maintient durant son mandat, remettant en cause aux yeux des partis de l'opposition la légitimité présidentielle de T. Özal⁹³⁵. T. Özal fait usage de son statut et de ses prérogatives afin de donner davantage de poids à son camp politique, et surtout à l'idéologie de celui-ci, jusqu'en 1991⁹³⁶. C'est ainsi qu'en nommant Y. Akbulut comme Premier ministre, T. Özal use de ses pouvoirs présidentiels non pas dans le cadre de sa neutralité lui imposant de nommer en principe le chef de la majorité parlementaire, mais selon une optique purement partisane⁹³⁷. Cet acte lui permet par la suite d'intégrer largement la fonction gouvernementale en déterminant l'orientation politique du gouvernement⁹³⁸.

Le président T. Özal conserve des liens ténus avec le parti politique dont il est le fondateur, allant jusqu'à mener des luttes en son sein. C'est ainsi que le Premier ministre et président de l'ANAP, placé à la tête du parti par T. Özal lui-même⁹³⁹, affirme que le président lui aurait confié que la relation de confiance entre eux s'était effritée et qu'il ne pensait plus à lui comme prochain Premier ministre et président du parti⁹⁴⁰. En effet, le parti est déjà en perte de vitesse au moment de l'élection présidentielle de 1989 rendant le fondateur et le *leader de facto* T. Özal de plus en plus impopulaire. M. Yılmaz, plusieurs fois ministre dans les différents gouvernements de la majorité, tente de limiter l'intervention de la présidence de la République dans la conduite des affaires quotidiennes du gouvernement en imposant son *leadership* à la tête du parti présidentiel en juin 1991, puis à la tête du gouvernement⁹⁴¹. L'action de ce dernier fait l'objet de nombreuses

⁹³³ M. Heper, « Turgut Özal's presidency : crisis and the glimmerings of consensus », *op. cit.*, p. 193.

⁹³⁴ Pour rappel, l'ensemble des partis de l'opposition boycottent l'élection de T. Özal.

⁹³⁵ V. par exemple Z. Çağlıyan İçener, *Presidents, the state and "democracy" in Turkey the ideas and praxis of Süleyman Demirel*, Université de Bilkent, 2010, pp. 137-138. L'opposition poursuit ainsi sa contestation de la présidence de T. Özal par le boycott des cérémonies officielles (R. Akın, *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı 1923-2007*, Türkiye iş bankası kültür yayınları, 2009, p. 141).

⁹³⁶ Jusqu'aux élections législatives du 20 octobre 1991, l'ANAP détient la majorité à la GANT. En effet, l'ANAP bénéficie depuis les premières élections législatives de la III^e République en 1983 des interdictions touchant de nombreux partis politiques et leaders lui permettant de remporter assez largement cette élection, puis celle de 1987 avec une majorité plus importante malgré une baisse en pourcentage de voix, à la faveur d'une réforme de la loi électorale entreprise par la majorité avant ces élections (H. Özdemir, *Atatürk'ten günümüze...*, *op. cit.*, p. 346). À partir de 1991, l'ANAP perd la majorité (pour les résultats des élections législatives de 1983 à 2007, voir le site officiel de la Haute autorité électorale (YSK) [en ligne: <http://www.ysk.gov.tr/tr/1983-2007-yillari-arasi-milletvekili-genel-secimleri/3008>] au profit de la coalition DYP-SHP (v. site officiel de la GANT [en ligne: https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.html])).

⁹³⁷ Cf. *infra*, cette section, §2.

⁹³⁸ Durant la première partie de son mandat, T. Özal poursuit ainsi sa politique initiée depuis qu'il est premier ministre, notamment dans le domaine de l'économie (M. Heper, « Turgut Özal's presidency : crisis and the glimmerings of consensus », *op. cit.*, p. 193).

⁹³⁹ Cf. *infra*, cette section, §2.

⁹⁴⁰ M. A. Birand et S. Yalçın, *The Özal. Bir davanın öyküsü*, Doğan Kitap, 12. Baskı, 2012, p. 483 cité par S. Aşık, « Turgut Özal'ın cumhurbaşkanı seçilmesi... », *op. cit.*, p. 455.

⁹⁴¹ M. Heper, « Turgut Özal's presidency : crisis and the glimmerings of consensus », *op. cit.*, pp. 195-196.

critiques de la part du président⁹⁴² mais il tempère ainsi considérablement le présidentielisme sans l'annihiler totalement⁹⁴³.

Très rapidement, l'ANAP perd la majorité, et T. Özal se trouve confronté au retour d'une figure politique de la droite turque de la II^e République, S. Demirel, à la tête d'une majorité de coalition DYP-SHP opposé au président de la République⁹⁴⁴. Le président perd ainsi le *leadership* du parti majoritaire pour se retrouver dans l'opposition et prendre la tête de celle-ci. Cela lui permet d'utiliser les ressorts du mandat présidentiel comme une faculté d'empêcher, non pas au titre du pouvoir d'État dont disposerait un président incarnant l'unité étatique, mais bien comme le chef de file de l'opposition politique⁹⁴⁵, créant ainsi une dyarchie au sommet de l'État.

Cependant cette nouvelle composition des forces politiques n'est pas de nature à favoriser le rétablissement de la neutralité partisane du chef de l'État. Ainsi, T. Özal fait un usage à plein de ses prérogatives afin d'empêcher le gouvernement Demirel de mettre en œuvre sa politique générale⁹⁴⁶. La déviance présidentieliste présente donc une continuité certaine durant le mandat de T. Özal, malgré le caractère instable du fait majoritaire présidentiel. En effet, les différentes dynamiques au sein du parti présidentiel démontrent une emprise présidentielle fluctuante sur le parti politique et la remise en cause de sa légitimité en tant que *leader*. C'est la raison pour laquelle la notion de « présidentielisme par intermittence » semble plus adéquate pour caractériser ce phénomène.

Concernant la présidence du général de Gaulle à partir de 1958, celle-ci ne se confond pas avec les cas de figure précédemment étudiés dans la mesure où, du fait du contexte particulier de l'époque, il existe un consensus autour de la personne du général⁹⁴⁷. Mais celui-ci fonde moins son mandat sur le soutien d'un parti majoritaire que sur une interprétation personnelle d'une Constitution qu'il a contribué à élaborer et dont il pense pouvoir maîtriser suffisamment les rouages pour ne pas être soumis à la fluctuation de la vie partisane⁹⁴⁸. Pour autant, la présidence

⁹⁴² S. Aşık, « Turgut Özal'in cumhurbaşkanı seçilmesi... », *op. cit.*, p. 456.

⁹⁴³ V. M. Heper, « Turgut Özal's presidency : crisis and the glimmerings of consensus », *op. cit.*, p. 195 : « As premier, Yılmaz did not act in a subservient manner to Özal, as his predecessor Akbulut had done. He conceded that Özal had been "the spiritual leader of the ANAP" and that he would continue to benefit from Özal's experience and foresight; yet, he pointed out, it was time that the ANAP governments began to operate without Özal's day-to-day guidance. In fact, Yılmaz asked civil servants not to brief the president or to receive instructions from him without his knowledge. He wanted to see the president acting within his own sphere of jurisdiction and not transgressing on the government's prerogatives » [traduction].

⁹⁴⁴ M. Erdoğan, *Türkiye'de anayasalar ve siyaset*, Liberte yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2012, p. 252.

⁹⁴⁵ Ş. Özsoy, « Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana Türkiye'de cumhurbaşkanlığı seçimleri meselesi », *op. cit.*, pp. 415-416.

⁹⁴⁶ R. Akın, *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı...*, *op. cit.*, pp. 148-149.

⁹⁴⁷ « A l'exception du parti communiste (qui perd toutefois de nombreux suffrages), tous les partis, peu ou prou, se rassemblent en 1958 derrière le général de Gaulle. "L'intérêt supérieur de la patrie" l'emporte dans chaque formation » (D. Decherf, *L'institution de la monarchie dans l'esprit de la V^e République*, LGDJ, Paris, 1974, p. 276).

⁹⁴⁸ V. par exemple D. Chagnollaud, « De Gaulle, l'État, la Constitution et le droit », in Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle. 2. La République*, Actes des Journées internationales tenues à l'Unesco Paris, 19-24 novembre 1990, La documentation française-Plon, 1992, p. 169 : « Mais de Gaulle ne s'en tient pas seulement à son rôle de

du général de Gaulle est possible grâce à l'appui et au soutien d'un parti politique, l'UNR puis l'UNR-UDT à partir de 1962, qui prend tous les aspects d'un parti présidentiel⁹⁴⁹. Ainsi, selon J. Gicquel, après 1962, « [l]e loyalisme de parti, synonyme de fidélité au général de Gaulle, remplace, dans une très large mesure, les dispositions constitutionnelles »⁹⁵⁰. Malgré la prétention d'un positionnement présidentiel au-dessus des partis politiques⁹⁵¹, la présidence gaullienne précédant la mise en œuvre du suffrage universel direct ne peut être qualifiée de neutre du point de vue de la neutralité partisane. C'est en ces termes que M. Debré, selon les propos rapportés par J. Charlot, fonde sa demande d'exclusion de J. Soustelle de l'UNR en raison de sa position sur la question algérienne :

« "L'U.N.R. n'a de valeur, l'U.N.R. n'a de sens, l'U.N.R. n'a de légitimité [...] que dans la mesure où son action épouse totalement les directives politiques du général de Gaulle" [...] le Premier ministre estime faire son devoir de « gardien des liens qui unissent l'U.N.R. au général de Gaulle » »⁹⁵².

Ainsi, si des contestations de la politique gaullienne au sein du parti ont lieu entre 1958 et 1961, notamment sur cette question épineuse⁹⁵³, la stabilisation du parti à partir de 1962 l'a clairement placé sous le contrôle du général⁹⁵⁴.

La désignation du *leader* de la majorité donne lieu à un présidentialisme fluctuant, en fonction d'un positionnement qui peut évoluer par rapport à son parti, et à un présidentialisme par

«gardien» de la Constitution pour réaffirmer sa prééminence, il argue aussi de sa paternité. Etant lui-même «le principal inspirateur des institutions nouvelles [...], c'est vraiment un comble de prétendre me démentir sur ce qu'elles signifient» ».

⁹⁴⁹ En 1958, l'opinion publique considère l'UNR comme le parti du général de Gaulle (J. Charlot, « L'Union pour la nouvelle République : un bilan », *Revue française de science politique*, 17^e année, n°1, 1967, p. 79). Par ailleurs, toujours selon J. Charlot « Les secrétaires généraux de l'UNR, M. Roger Frey puis, à partir de février 1959, M. Albin Chalandon, ont su éviter tout débordement en ne distribuant les investitures électorales et en n'ouvrant le parti qu'aux gaullistes confirmés à l'exclusion, très largement, des éléments moins sûrs apparus en mai 1958 seulement » (*ibid.*, p. 81). Stratégie permettant d'assurer selon l'auteur une adéquation de la ligne politique gaullienne et celle de l'UNR, ici sur la question algérienne : « Mais l'essentiel reste que les tenants de l'Algérie française n'avaient aucune chance de l'emporter au sein de l'U.N.R. dès lors que leur politique les conduisait à mettre en cause celle du président de la République » (*ibid.*).

⁹⁵⁰ J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la Vème : bilan d'un septennat*, LGDJ, Paris, 1977, p. 295.

⁹⁵¹ Lors d'une conférence de presse du 23 octobre 1958 à Matignon avant les premières élections législatives de la V^e République, le général de Gaulle interdit l'usage de son nom par les partis politiques en ces termes : « Cette impartialité m'oblige à tenir essentiellement à ce que mon nom, même sous la forme d'un adjectif, ne soit pas utilisé dans le titre d'aucun groupe et d'aucun candidat » (*Site de l'Institut national de l'audiovisuel* [En ligne : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00023/conference-de-presse-a-matignon.html>]). Pour d'autres exemples par lesquels le général tente, au début de son mandat, de détacher l'institution présidentielle voire l'exécutif des partis politiques (en envisageant par exemple d'obliger les ministres en exercice à se « mettre automatiquement en congé de parti et à ne plus siéger au Comité central), V. J. Charlot, « L'Union pour la nouvelle République : un bilan », *op.cit.*, pp. 78-79.

⁹⁵² *Ibid.*, p. 81.

⁹⁵³ *Ibid.*

⁹⁵⁴ « Sa structure répond à ces exigences : parti de cadres dont les adhérents sont soigneusement criblés, parti centralisé et de nature oligarchique dirigé par un cercle intérieur d'une quarantaine de personnes où dominent ministres et autres personnalités directement, ou indirectement, choisies par le chef de l'État, parti discipliné enfin où l'exclusion frappe impitoyablement les rebelles » (*ibid.*, pp. 83-84).

intermittence en lien avec la situation du parti présidentiel qui peut toujours perdre la majorité. Mais la désignation du *leader* de la majorité a pour effet d'inscrire la fonction présidentielle en rejet de sa neutralité initiale et en rejet du régime parlementaire initialement conçu. Toutefois, l'élection d'un autre membre que le *leader* n'est pas nécessairement l'occasion de revenir à l'application d'un régime parlementaire.

B. La désignation d'un autre membre que le leader : la parenthèse primo-ministérielle

Il arrive parfois que le contexte politique ne permette pas la désignation du *leader* de la majorité à la présidence de la République malgré l'inclinaison du corps électoral en ce sens. Le système politique prend dans ce cas des formes diverses en fonction notamment des rapports entre le président de la République et les différents partis politiques composant l'échiquier politique. En effet, lorsque la personnalité désignée n'est pas le *leader* mais un simple membre de la majorité, si l'appartenance partisane conduit inévitablement au rejet de la neutralité partisane, la position du président élu vis-à-vis du parti majoritaire peut varier selon divers facteurs liés tant au contexte politique qu'à la personnalité de celui-ci.

Ainsi, en comparaison avec le mandat de T. Özal, tout autre est le lien entretenu par A. Gül⁹⁵⁵ avec son parti. En effet, l'AKP est une formation issue du *Fazilet partisi* (FP), qui a fait l'objet d'une dissolution par décision de la Cour constitutionnelle⁹⁵⁶. A. Gül, onzième et dernier président à avoir été élu par la GANT à ce jour, est l'un des membres fondateurs et le numéro deux de l'AKP lors de son accession à la présidence⁹⁵⁷. Mais contrairement à la présidence de T. Özal en 1989, la majorité ne lui est pas personnelle dans la mesure où il n'en est pas le *leader*. Le Premier ministre R. T. Erdoğan conserve alors le *leadership* malgré l'existence de certains obstacles politiques et juridiques le concernant et l'empêchant alors de briguer la présidence⁹⁵⁸. Ainsi, le système politique turc entre 2007 et 2014 prend davantage les aspects d'un régime primo-ministériel, mais dont la présidence révèle un exercice partisan du pouvoir par la passivité de son contrôle politique, menaçant ainsi l'équilibre constitutionnel dont la condition est la neutralité

⁹⁵⁵ A. Gül assume la fonction de président de la République de 2007 jusqu'en 2014.

⁹⁵⁶ *Anayasa Mahkemesi*, E. 1999/2, K. 2001/2, Kt. 22.06.2001 (Resmî Gazete, 05.01.2002-24631). Le FP provient lui-même du *Refah partisi* ayant lui-même fait l'objet d'une dissolution suite au mémorandum militaire du 28 février 1997, aboutissant à la chute du gouvernement de N. Erbakan, et portant ainsi un coup sévère au camp islamo-conservateur de l'époque.

⁹⁵⁷ Ş. Özsoy, « Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana Türkiye'de cumhurbaşkanlığı seçimleri meselesi », *op. cit.*, p. 423.

⁹⁵⁸ En effet, lors de la victoire de l'AKP en 2002, R. T. Erdoğan ne peut pas directement assumer la fonction de Premier ministre du fait de sa condamnation en 1998 qui l'empêche alors d'être élu comme député. Ce n'est qu'à la suite de l'intervention du législateur et des législatives partielles qu'il peut prendre sa place à la tête du gouvernement en mars 2003. La présentation de la candidature de R. T. Erdoğan à la présidence de la République en 2007 aurait été un risque politique considérable au regard de la crise créée par celle d'A. Gül.

présidentielle. En plaçant l'un de ses membres à la présidence, la stratégie de l'AKP semble, durant le mandat d'A. Gül, d'inhiber la fonction présidentielle en tant que pouvoir préservateur en permettant quasiment une omnipotence de son camp politique qui a maintenu sa domination au sein de la GANT depuis 2001, et dont le *leader* politique n'est pas le président, mais le Premier ministre⁹⁵⁹. Le régime politique dévie alors vers une forme primo-ministérielle du fait de l'absence de ce facteur d'équilibre qui est assuré par la neutralité présidentielle. L'exercice du mandat présidentiel par A. Gül cause ainsi une déviance du régime parlementaire vers un régime de type primo-ministériel⁹⁶⁰, dans lequel le président n'assume pas totalement sa fonction préservatrice⁹⁶¹, concentrant un peu plus les pouvoirs dans les mains du Premier ministre. La remise en cause de la neutralité présidentielle, et donc la déviance de la nature parlementaire du régime, ne tient pas seulement à une figure présidentielle politiquement active dans les rapports entre les institutions. Il peut également s'agir, dans certains cas, de la mise en veille de cette présidence. Alors que dans le premier cas, le régime dévie vers le présidentialisme, le second servira de fondement au régime primo-ministériel. Dans les deux cas, la remise en cause de la neutralité présidentielle a pour effet de déséquilibrer les rapports entre les pouvoirs en renforçant l'exécutif.

A ce titre, il faut également souligner la présidence de S. Demirel⁹⁶², qui est bien un *leader* politique, mais à la tête d'une majorité de coalition. Cette configuration politique pousse ainsi cette figure de la droite turque depuis la II^e République à paradoxalement mieux assumer son rôle d'arbitre. En effet, S. Demirel a une acception différente de la fonction présidentielle de celle prônée par son prédécesseur T. Özal. Ce dernier défend une conception plus active de la fonction présidentielle, allant au-delà d'une fonction « notariale » ou honorifique selon ses termes⁹⁶³. Il admet en revanche la nécessité de préserver le président des contingences partisanses. Il affirme ainsi :

« Je suis dans le camp de l'État, dans le camp de la nation, certes naturellement dans le camp du droit et donc je ne suis pas impartial, je le

⁹⁵⁹ Il est tout de même nécessaire de nuancer ces propos au regard de certains événements ayant donné lieu à une confrontation directe entre le Président Abdullah Gül et le Premier ministre R. T. Erdoğan même s'ils demeurent « rares » selon S. Yazıcı (S. Yazıcı, « 1982 anayasası ve cumhurbaşkanlığı », *op. cit.*, pp. 234-235, note 5).

⁹⁶⁰ La notion de régime primo-ministériel est utilisée ici tel que le conçoit la science politique selon B. François : « La science politique décrit souvent ce *leadership* du Premier ministre comme une « présidentialisation » de la fonction de chef du gouvernement » (B. François, *Les mots clés du droit constitutionnel*, coll. « A savoir », Dalloz, 2017, p. 146, V^o « primo-ministériel »).

⁹⁶¹ V. *contra*, P. Ardant, « Comment réaménager les pouvoirs du Président et du Premier ministre pour un régime primo-ministériel ? », *RDP*, n°1-2, 2002, p. 255. En effet, pour P. Ardant, dans le cadre d'un régime primo-ministériel, bien que « le Premier ministre devien[ne] le pôle fort, actif de l'exécutif », « le Président apparaît comme un pouvoir modérateur », qui est « en charge des intérêts supérieurs permanents de la nation, protecteur de ses valeurs essentielles, de sa cohésion et en même temps des minorités » (*ibid.*).

⁹⁶² S. Demirel assume la fonction de président de la République de 1993 jusqu'en 2000.

⁹⁶³ Z. Çağlıyan İçener, « Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmalarının yakın tarihi : Özal ve Demirel'in Siyasi Mülâhazaları », *Bilgi*, n°75, 2015, p. 325.

suis politiquement »⁹⁶⁴.

C'est pourquoi, selon Z. Çağlıyan İçener depuis le début de son mandat, S. Demirel n'a cessé de réaffirmer sa loyauté envers la « présidence constitutionnelle »⁹⁶⁵, soit une conception impartiale de la présidence. Au-delà de cette conception différente de la fonction présidentielle, les contextes politiques durant lesquels S. Demirel exerce son mandat diffèrent considérablement de ceux connus par T. Özal et A. Gül. C'est ainsi que la recomposition interne des partis composant la coalition gouvernementale a pour effet de détacher davantage S. Demirel de sa formation politique selon R. Akın⁹⁶⁶. Par ailleurs, durant sa présidence, la stabilité gouvernementale connaît une forme de précarité poussant ainsi S. Demirel à exercer sa fonction présidentielle en tant que garant du « fonctionnement ordonné et harmonieux des organes de l'État »⁹⁶⁷. S. Yazıcı considère cependant que la présidence de S. Demirel présente des phases durant lesquelles celui-ci intervient activement dans la fonction gouvernementale comme T. Özal⁹⁶⁸. Ainsi, selon l'auteure, lorsque des gouvernements plus stables sont en place avec une majorité de coalition dans laquelle on retrouve un *leadership* plus affirmé, cet interventionnisme est moindre⁹⁶⁹. Cela démontre une fois de plus l'importance de la composition du système de partis, non seulement durant l'élection du président de la République, mais au-delà, pendant l'exercice du mandat présidentiel.

Enfin, le cas de la présidence de A. N. Sezer⁹⁷⁰ constitue sans doute une exception notable dans son détachement vis-à-vis des partis politiques, tout en posant sérieusement la question du véritable contenu de la fonction présidentielle et de ses implications sur le régime politique. En effet le mandat de A. N. Sezer, en comparaison de celui de son prédécesseur S. Demirel, est nettement plus tumultueux. Sans doute en raison de sa fonction précédente de président de la Cour constitutionnelle, A. N. Sezer exerce à plein sa fonction présidentielle pour exercer un pouvoir de contrôle et non un pouvoir préservateur de l'équilibre des pouvoirs et des intérêts de la nation. En effet, les nombreuses crises politiques issues de ses refus de contresigner les actes des gouvernements dirigés par B. Ecevit (1999-2002), puis par l'AKP (A. Gül 2002-2003 ; R. T. Erdoğan 2003-2007) démontrent une conception nettement plus active de la présidence, le

⁹⁶⁴ « Devletin tarafıyım, milletin tarafıyım gayet tabii hukukun tarafıyım ve bu haliyle tarafsız degilim tarafım; ama siyaseten tarafsızım » (cité par Z. Çağlıyan İçener, « Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmalarının yakın tarihi... », p. 325).

⁹⁶⁵ Z. Çağlıyan İçener, *Presidents, the state and "democracy" in Turkey...*, op. cit., p. 173.

⁹⁶⁶ R. Akın, *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı...*, op. cit., p. 152.

⁹⁶⁷ Article 104 al 1^{er} de la Constitution de 1982.

⁹⁶⁸ L'auteure qualifie la nature du régime durant ces phases comme « un régime semi-présidentiel *de facto* » (S. Yazıcı, *Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri. Türkiye için bir değerlendirme*, 2^e éd., Istanbul bilgi üniversitesi yayımları, 2017, p. 148) ; tandis que nous aurons tendance à y voir une présidentialisation, et donc un présidentialisme par intermittence à l'intérieur d'un même mandat présidentiel.

⁹⁶⁹ C'est le cas selon S. Yazıcı des coalitions dirigées par T. Çiller (1993-1995) et N. Erbakan (1996-1997) (*ibid.*, p. 148).

⁹⁷⁰ A. N. Sezer assume la fonction présidentielle de 2000 jusqu'à 2007.

président agissant non pas comme un arbitre dans un régime parlementaire⁹⁷¹, mais parfois comme un opposant politique⁹⁷². Cette présidence de A. N. Sezer tend aussi à démontrer l'insuffisance de la neutralité-impartialité ou neutralité partisane du chef de l'État pour assurer sa neutralité fonctionnelle. Aussi, en fonction de la présence ou non d'une certaine idéologie politique derrière ces refus⁹⁷³ ou simplement la volonté de préserver l'équilibre des pouvoirs et les intérêts de la nation, il est possible d'entrevoir là encore une forme de présidentialisme par intermittence qui, cette fois, ne dépend plus du contexte politique mais du mobile des actes présidentiels.

Au regard de ces différentes expériences française et turque, il est possible de constater que la fragilisation de la neutralité partisane du président sous les Républiques étudiées est relativement courante. Toutefois, le processus de cette fragilisation connaît une certaine diversité en pratique lorsque le président n'est pas encore élu au suffrage universel direct. En-dehors du général de Gaulle qui bénéficie d'une légitimité telle qu'il est politiquement en mesure de faire l'économie de l'élection directe, même quand le président élu est le *leader* de la majorité parlementaire, ce *leadership* peut être contesté, notamment dans le cas d'une impopularité naissante ou confirmée du président et/ou du mouvement politique qu'il porte. Aussi, le choix⁹⁷⁴ de ne pas placer le *leader* de la majorité à la présidence de la République peut constituer une bonne stratégie pour que le *leader* non doté de l'onction du suffrage universel direct puisse faire perdurer sa mainmise sur le parti. C'est la raison pour laquelle le fait majoritaire présidentiel qui est visible dans le cadre de la fragilisation de la neutralité partisane est précaire et donne lieu à ce **présidentialisme par intermittence**.

§ 2. L'ÉLÉMENT COMMUN DU REJET DE LA NEUTRALITÉ PARTISANE : LE MOBILE PARTISAN DES DÉCISIONS PRÉSIDENTIELLES DURANT LE MANDAT

Les multiples formes que peuvent prendre les exemples de rejet de la neutralité présidentielle en fonction de la personnalité des présidents en exercice et surtout les liens qu'ils entretiennent avec leur formation politique présentent tout de même un élément commun : le mobile partisan des décisions présidentielles. En effet, le mobile des décisions présidentielles présente une importance singulière du fait du renforcement de la fonction présidentielle. Dans ce cadre, certaines confusions peuvent avoir lieu sur la nature de l'exercice du mandat présidentiel, et le mobile des actes présidentiels permet d'y apporter une réponse satisfaisante (A). Le mobile des décisions permet ainsi non seulement de mieux appréhender la nature des liens entre le

⁹⁷¹ Ş. Özsoy, « Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana Türkiye'de cumhurbaşkanlığı seçimleri meselesi », *op. cit.*, p. 422.

⁹⁷² V. par exemple M. Sevinç, *Türkiye'nin anayasa imtihanı. Cumhurbaşkanlığı-başkanlık tartışması*, iletişim, 2017, p. 64.

⁹⁷³ Selon M. Erdoğan, A. N. Sezer démontre rapidement durant son mandat son attachement à l'« idéologie officielle et à la tradition de la direction bureaucratique typique d'un bureaucrate ». Il qualifie son positionnement comme un « *statu quo* idéologique » (M. Erdoğan, *Türkiye'de anayasalar ve siyaset*, *op. cit.*, p. 262).

⁹⁷⁴ Il s'entend que celui de l'AKP n'en était pas vraiment un en choisissant d'élire A. Gül à la présidence.

président et le parti durant son mandat, mais également de cerner les frontières de la neutralité fonctionnelle du chef de l'État, impliquant une déviance présidentialisée lorsque celles-ci sont dépassées (B).

A. De l'importance de la question du mobile dans le cadre d'une fonction présidentielle renforcée

Selon P. Rolland, l'une des raisons qui font du pouvoir neutre de B. Constant une « fonction authentiquement politique »⁹⁷⁵ est qu'il exerce « un pouvoir de décision discrétionnaire »⁹⁷⁶ constituant « une authentique puissance d'initiative »⁹⁷⁷. Ainsi, l'exercice d'une telle fonction, aussi importante politiquement, ne peut être encadrée que par une neutralité partisane stricte. Mais cette dernière étant particulièrement affectée par le système partisan, non seulement dans la désignation du président, mais aussi dans l'exercice du mandat, le moyen de s'assurer de la préservation ou au contraire du rejet de la neutralité consiste à apprécier le mobile des actes du président de la République.

Pour étudier cette question, il est nécessaire de distinguer au préalable les décisions discrétionnaires du président des actes présidentiels pour lesquels il est contraint d'agir. Dans ce dernier cas, le mobile de son acte est la norme constitutionnelle qui lui impose l'exercice de telle ou telle prérogative. Il s'agit par exemple de la promulgation de la loi déjà renvoyée en seconde lecture et soumise au contrôle de constitutionnalité du juge constitutionnel. Dans ce cas, au-delà du délai prévu par la Constitution, le président est contraint de promulguer la loi, il s'agit d'une compétence « totalement liée » selon les termes de M.-A. Cohendet⁹⁷⁸. Toutefois, l'absence d'une autorité pouvant contraindre le président à agir ou à ne pas agir de telle ou telle manière, peut tout de même donner un caractère discrétionnaire à certaines décisions ou certains aspects de la décision du président *de facto*⁹⁷⁹.

Le *Trésor de la langue française* définit le mobile comme la « raison principale par laquelle peut s'expliquer un événement, une action »⁹⁸⁰. Dans le domaine du droit administratif, le « mobile » constitue l'un des éléments de la légalité interne de l'acte administratif⁹⁸¹, qui concerne

⁹⁷⁵ P. Rolland, « Comment préserver les institutions politiques ?... », *op. cit.*, p. 55.

⁹⁷⁶ *Ibid.* p. 56.

⁹⁷⁷ *Ibid.*

⁹⁷⁸ M.-A. Cohendet, *Le président de la République*, 2^e éd., coll. « Connaissances du droit », Dalloz, 2012, p. 96.

⁹⁷⁹ C'est le cas de l'usage de l'article 11 par le général de Gaulle pour modifier la Constitution. Bien entendu il n'y a pas d'obligation pour le président de réviser la Constitution, il s'agit de sa décision discrétionnaire malgré l'existence d'une garantie par le biais de l'exigence d'une proposition du gouvernement en ce sens. Mais la décision de réviser la Constitution implique en principe le recours à l'article 89. En l'absence de sanction, le recours à l'article 11 porte donc un caractère discrétionnaire *de facto*.

⁹⁸⁰ *Trésor de la langue française*, [En ligne : <http://www.atilf.fr/>], v° « mobile ».

⁹⁸¹ La légalité interne des actes en droit administratif concerne « soit [le] contenu, soit [les] motifs, soit [le] but » (R. Chapus, *Droit administratif général. Tome I*, 15^e éd., coll. « Domat, droit public », Montchrestien, 2001, p. 1039).

plus spécifiquement le « détournement de pouvoir »⁹⁸² et qui vise le « but de l'acte »⁹⁸³. Il s'agit ainsi « pour le juge d'apprécier quelles ont été les intentions de l'auteur de l'acte, *ses mobiles* »⁹⁸⁴. Constituant une « donnée subjective » selon R. Chapus⁹⁸⁵, le mobile est « d'ordre psychologique »⁹⁸⁶ et il suppose la connaissance de ce que l'auteur de l'acte en question « avait en tête »⁹⁸⁷ au moment de l'édition de l'acte. Il s'agit donc ici d'étudier la raison de l'action ou de l'inaction présidentielle, c'est-à-dire la raison pour laquelle le président décide d'agir en ayant recours à ses prérogatives ou de ne pas agir. Il apparaît d'autant plus important de prêter attention aux motifs de l'action présidentielle puisque le renforcement de ses prérogatives ayant conduit à une neutralité fonctionnelle assouplie, les garanties du respect de cette neutralité ne semblent plus suffisantes, qu'il s'agisse de la neutralité partisane ou des garanties intrinsèques encadrant l'usage des prérogatives présidentielles⁹⁸⁸. L'exercice de certaines prérogatives présidentielles peut aussi bien s'opérer dans le cadre de la neutralité que par le biais d'une tentative d'empiètement du président sur la fonction gouvernementale. C'est alors le mobile de la décision qui permet de délimiter ce cadre de la neutralité présidentielle.

Certains domaines se prêtent davantage à une telle confusion. C'est par exemple le cas pour la question de la laïcité dans les deux États étudiés. Il s'agit d'un principe constitutionnel aussi bien en France⁹⁸⁹ qu'en Turquie⁹⁹⁰. Si le président agit afin de protéger ce principe, par le biais par exemple d'une saisine du Conseil constitutionnel ou du refus de contresigner un décret pris en Conseil des ministres, l'intérêt qui le pousse à agir peut consister en la protection d'un principe constitutionnel et parfaitement intégrer la mission de gardien de la Constitution du président. Toutefois, la protection du principe de laïcité constitue également un intérêt idéologique mais aussi partisan. Si un tel intérêt guide l'action présidentielle, cela peut avoir des répercussions sur la neutralité présidentielle. La question peut aussi se poser dans d'autres domaines dans lesquels il pourrait être moins aisé de comprendre et de justifier l'intervention présidentielle. C'est par exemple le cas du domaine économique puisque F. Mitterrand a pu refuser de signer une ordonnance du gouvernement de J. Chirac⁹⁹¹. Il faut alors recourir à la thèse du président comme

⁹⁸² *Ibid.*, p. 1048.

⁹⁸³ *Ibid.*

⁹⁸⁴ J. Morand-Deville et P. Bourdon, F. Poulet, *Droit administratif*, 16^e éd., coll. « Cours », LGDJ Lextenso, 2019, p. 717.

⁹⁸⁵ R. Chapus, *Droit administratif général. T. I, op. cit.*, p. 1048.

⁹⁸⁶ *Ibid.*

⁹⁸⁷ *Ibid.*

⁹⁸⁸ Cf. *infra*, partie II, titre I, chapitre II, section 1.

⁹⁸⁹ Article 2 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958 (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9151) et au treizième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 (*JORF*, 28 octobre 1946, p. 9166).

⁹⁹⁰ Article 2 de la Constitution de 1982 (*Resmî gazete*, 09.11.1982-17863, p. 2).

⁹⁹¹ En relation avec ce fameux épisode de la V^e République v. par exemple O. Duhamel, « Ordonnances : signer ou ne pas signer ? », *Le Monde*, 12 avril 1986, p. 9 ; M. Duverger, « Le président n'est pas obligé de signer les ordonnances », *Le Monde*, 22 mars 1986, p. 4 ; M. Troper, « La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp. 75-91.

« garant de la cohésion sociale »⁹⁹² pour justifier cet acte présidentiel, mais c'est alors le mobile de la décision, clairement partisan, qui permet de mettre en lumière le rejet évident de la neutralité présidentielle. Cet exemple est sans doute le plus emblématique de la V^e République s'agissant d'une extension de l'interprétation des frontières de ses pouvoirs par le président de la République, mais il se situe postérieurement à l'élection directe.

Ce dernier exemple démontre que le pouvoir d'interprétation du président peut conduire à l'extension de sa mission d'arbitre en rendant plus floues les frontières de la neutralité. Une interprétation particulièrement extensive permet au président de s'immiscer dans la fonction gouvernementale sans que cela ne soit véritablement justifié par sa fonction. Toutefois, le pouvoir de contrôle présidentiel implique un certain **pouvoir d'interprétation** selon P. Ardant⁹⁹³, bien qu'il s'agisse d'une autorité surtout « morale » selon l'auteur, pouvant être outrepassée⁹⁹⁴. Dans le même ordre d'idée, pour D. Chagnollaud :

« En matière constitutionnelle, dans la mesure où le Conseil constitutionnel n'adopte pas d'interprétation contraire ou, plus simplement, se déclare incompétent, le président de la République dispose d'un monopole »⁹⁹⁵.

Le président dispose ainsi d'une certaine compétence normative en ce sens qu'il est l'un des interprètes authentiques de la Constitution⁹⁹⁶. L'absence de contrôle – et donc de sanction – des actes présidentiels, laisse au président le pouvoir d'interpréter largement ses compétences, parfois au détriment de la visée première de la norme constitutionnelle⁹⁹⁷. Mais s'agit-il ici d'une largesse d'interprétation voulue par les rédacteurs des Constitutions ? Certaines prérogatives du président turc sont ainsi conçues de manière souple afin d'être exercées si le président estime son intervention nécessaire, lui conférant ainsi une certaine marge d'appréciation (présidence des Conseils des ministres, discours d'ouverture le premier jour de la session parlementaire ordinaire, *etc.*). C'est, là encore, essentiellement la culture politique, et les expériences des Républiques passées qui poussent les rédacteurs à avoir une telle confiance dans l'institution présidentielle en lui délaissant certaines largesses au niveau des prérogatives. En effet, alors que pour les rédacteurs turcs, la présidence constitue une institution de tutelle contrôlée par l'armée, pour les rédacteurs français, son inhibition politique sous les précédentes Républiques est tellement marquée qu'ils ne soulèvent pas tellement les risques de son renforcement. De plus, ceux-ci se rejoignent davantage dans la méfiance vis-à-vis des institutions représentatives et des partis politiques que de la présidence.

⁹⁹² V. par exemple F. David, « Le président de la République, garant de la cohésion sociale », *RFDC*, n°59, 2004, pp. 533-566.

⁹⁹³ P. Ardant, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n°41, 1987, p. 41.

⁹⁹⁴ *Ibid.*, p. 42.

⁹⁹⁵ D. Chagnollaud, *Droit constitutionnel contemporain*, 8^e éd., coll. « Cours », Dalloz, 2017, p. 95.

⁹⁹⁶ V. par exemple A. Haquet, *Droit constitutionnel*, 1^{ère} éd., coll. « Séquences », Dalloz, 2017, p. 20. V. *contra* M.-A. Cohendet, *Le président de la République*, Dalloz, 2^e éd., 2012, p. 62.

⁹⁹⁷ *Ibid.*, pp. 62-64.

Dans ces conditions, le caractère actif ou non de la fonction présidentielle est donc clairement insuffisant à émettre une appréciation sur la neutralité. Le mobile des décisions constitue au contraire une source d'information plus fiable. Le problème étant alors le caractère flou du mobile. La question du mobile de l'acte présidentiel est dans les faits intimement liée à celle de la personnalité du président, à son appartenance partisane, à sa carrière politique. Car en effet, il paraît assez difficile de trouver une personnalité politique de premier rang, qui puisse avoir suffisamment de poids politique pour s'imposer aux autres organes, sans être marquée par une étiquette partisane⁹⁹⁸ comme cela a pu être relevé par ailleurs⁹⁹⁹. Ainsi, dans le contexte des Républiques française et turque tel que rappelé à ce point de l'étude, c'est bien le mobile partisan des actes présidentiels qui révèle véritablement le rejet de la neutralité présidentielle, et qui a des répercussions sur le régime politique et son éventuelle déviance.

B. Des implications du mobile des actes présidentiels sur la nature du régime

Lorsque la carrière politique du président élu est marquée par une appartenance partisane, il existe si ce n'est un risque certain du moins une présomption que le mobile pour lequel le président agit soit lié à un intérêt partisan, **afin de défendre l'orientation politique sur laquelle il s'est positionné jusqu'à son élection**. C'est ainsi, par exemple, que l'une des premières décisions du président T. Özal, fondateur et *leader* du parti ANAP¹⁰⁰⁰, Premier ministre depuis 1983 et fraîchement élu à la présidence de la République en 1989¹⁰⁰¹, est de désigner comme Premier ministre le président de la GANT, Y. Akbulut¹⁰⁰², démontrant d'emblée toute l'envergure partisane dont est teintée sa présidence. Il s'agit déjà d'un signal politique fort, puisque le président de la République, dans un régime parlementaire traditionnel, doit désigner comme chef de gouvernement le *leader* de la majorité parlementaire¹⁰⁰³. Or, T. Özal procède à la désignation de celui-ci avant même que le Congrès de l'ANAP ne puisse nommer le successeur du nouveau président à la tête du parti¹⁰⁰⁴. Par ailleurs, le choix d'une personnalité comme Y. Akbulut à la tête

⁹⁹⁸ A ce titre, la personnalité d'A. N. Sezer fait figure d'exception, ayant derrière lui une carrière de magistrat à la Cour de cassation puis à la Cour constitutionnelle.

⁹⁹⁹ Selon C. Schmitt, « [...] à une époque de politique parlementaire partisane normale, toute personne qui entre dans la vie publique politique reçoit très vite une étiquette de parti » (C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, traduit de l'allemand par L. Deroche avec le concours de O. Beaud, 2^e éd. « Quadrige », 2^e tirage, PUF, Paris, 2017, p. 499).

¹⁰⁰⁰ R. Akın, *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı...*, op. cit., p. 140.

¹⁰⁰¹ Pour la proclamation des résultats, v. *Resmî Gazete*, 01.11.1989-20329, p. 1.

¹⁰⁰² *Resmî Gazete*, 09.11.1989-20337, 1. Mükerrer, p. 1.

¹⁰⁰³ C'est ainsi, selon A. Esmein, que le gouvernement de cabinet (modèle de référence des régimes parlementaires) fonctionne : « Lorsque les partis sont vraiment disciplinés et organisés dans la Chambre et que l'un d'eux y a conquis une majorité certaine, le chef de l'État ne peut constituer un cabinet viable qu'en appelant au ministère les chefs de majorité. » C'est ainsi que le « chef reconnu d'un parti, le premier ministre s'impose à la Couronne par la victoire de ce parti dans la Chambre des communes » (*Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Ed. Panthéon-Assas, LGDJ, Paris, 2001, pp. 154 et 164).

¹⁰⁰⁴ R. Akın, *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı...*, op. cit., p. 141.

du gouvernement n'est pas anodin dans la mesure où il devait sa carrière politique au président et qu'il n'avait pas d'ambition politique particulière¹⁰⁰⁵. Cette décision du chef de l'État reflète donc un mobile partisan, et ce à plusieurs égards. D'abord, elle montre l'immixtion du chef de l'État dans un processus décisionnel appartenant ordinairement au parti majoritaire, le président, alors qu'il est tenu selon la Constitution de rompre les liens avec le parti. De plus, le choix d'une telle personnalité, fidèle à la présidence, avec aussi peu de charisme que d'ambition politique, est particulièrement significatif d'une conception particulière de la présidence de la République dans laquelle ce dernier aspire à exercer la fonction gouvernementale et souhaite, dans le même temps, affaiblir le Premier ministre¹⁰⁰⁶. Le président, en désignant le chef de gouvernement, agit tout de même dans le cadre de sa mission qui est d'assurer le bon fonctionnement des institutions, en désignant au plus vite le chef de gouvernement. Cependant, le mobile qui pousse le président à adopter cet acte de nomination n'est certainement pas un intérêt neutre visant, selon B. Constant, à « maintenir l'équilibre et la concorde » entre les pouvoirs actifs¹⁰⁰⁷, mais bien un intérêt actif visant à « gouverner le plus possible »¹⁰⁰⁸. Le mobile partisan de cette décision présidentielle, qui est pourtant un acte classiquement dévolu au chef de l'État dans un régime parlementaire, remet en question l'unité d'orientation politique en donnant un poids politique au président.

L'autre cas de figure, à savoir lorsque le président élu est membre du parti majoritaire sans être le véritable *leader* de celui-ci, est également intéressant par rapport à la question du mobile. Il est question ici de la présidence d'A. Gül, qui sans être le véritable chef de file du parti majoritaire de l'AKP lors de sa présidence, dispose d'une véritable stature au sein de son parti¹⁰⁰⁹. La présidence d'A. Gül permet de mesurer, à la suite et en comparaison avec celle d'A. N. Sezer, l'influence de la neutralité présidentielle sur les institutions, et l'absence de lien entre celle-ci et la passivité politique du chef de l'État. En effet, alors qu'A. N. Sezer renvoie durant son mandat plus de soixante-dix lois en seconde lecture à la GANT¹⁰¹⁰, A. Gül semble plus conciliant avec la majorité dont il est issu en renvoyant seulement quatre lois¹⁰¹¹. Il est donc possible de s'interroger

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*, p. 142.

¹⁰⁰⁶ Selon R. Akın, « Özal, özel karizması olmayan, kendisinden özerk bir siyaset izleme ihtimali olmayan Akbulut ile cumhurbaşkanlığı makamını fiili başkanlık durumuna getirmek istedi. (...) Özal sistemi bir çeşit yarı-başkanlık sistemi olarak yorumluyordu. » [« En faisant le choix d'une personnalité n'ayant pas de charisme propre, ni la possibilité de pouvoir suivre une politique indépendante de la sienne, Özal souhaitait faire de l'institution présidentielle un organe qui gouverne. (...) Özal interprétait le régime comme une sorte de régime semi-présidentiel »], *ibid.*

¹⁰⁰⁷ B. Constant, *Fragments, op. cit.*, p. 375.

¹⁰⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁰⁹ Il est utile de préciser ici que la raison de l'élection d'A. Gül est principalement due au fait de l'inéligibilité de R. T. Erdoğan à la présidence de la République du fait de sa condamnation

¹⁰¹⁰ TBMM Tutanak Dergisi, [en ligne : https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.tutanak_sonuc?v_meclis=&v_donem=&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabaslik=CUMHURBA%DEKANINCA%20GER%DD%20G%D6NDER%DDLEN%20KANUNLAR&v_altbaslik=&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_bastarih=&v_bittarih=&v_kayit_sayisi=200&v_gelecek_sayfa=101&v_kullanici_id=10315778

¹⁰¹¹ “İşte Gül'ün Köşk Karnesi: Geleni Onaylamış”, 08/08/2014, *Cumhuriyet Gazetesi*, [En ligne : http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/103255/iste_gul_un_kosk_karnesi_geleni_onaylamis.html].

sur l'existence d'un mobile partisan derrière une certaine réticence dans l'exercice des prérogatives présidentielles permettant de mettre en œuvre de manière effective la fonction découlant du statut neutre du président. Le mobile partisan apparaît ici dans l'absence d'intervention de la fonction présidentielle dans le cadre de sa fonction préservatrice. Ceci tend à démontrer, s'il en est encore besoin, de la déconnexion entre la neutralité et la passivité politique.

À la lumière de ce qui précède, il apparaît donc cohérent dans l'œuvre de rédaction des deux Constitutions étudiées d'attribuer à la présidence un pouvoir décisionnaire, mais ce dernier peut être encadré de façon à ce que chacune des décisions prises par l'institution présidentielle soit revêtue d'un mobile particulier qu'il est possible de définir négativement comme l'absence de mobile partisan. En effet, le statut neutre du président, afin de préserver l'unité de l'État, permet au président de défendre des intérêts qui se situent au-delà des clivages inter-partisans, notamment la préservation de l'État de droit face au pouvoir démocratique¹⁰¹². Cette neutralité présidentielle, incarne un pouvoir d'une nature spécifique, le « pouvoir d'État »¹⁰¹³, qui peut intervenir dans l'exercice du mandat au sein du « pouvoir démocratique »¹⁰¹⁴, sans pour autant entrer dans un conflit politique conjoncturel¹⁰¹⁵ et donc sans constituer un contrepouvoir. **C'est ainsi que la spécificité de cette neutralité fonctionnelle, qui a pour conséquence pratique de faire du président un organe politique, aiguise l'intérêt des partis pour cette institution dont ils sont en principe écartés par la norme constitutionnelle**¹⁰¹⁶. Le système partisan, qui n'est pas encore suffisamment appréhendé par les normes constitutionnelles dans l'équilibre institutionnel qu'elles entendent instaurer, s'affranchit en réalité de cette restriction dont il fait l'objet. Les avantages politiques pour un parti d'occuper la présidence de la République sont en effet conséquents. Dans ces conditions, il est difficile de préserver l'institution présidentielle de leur intrusion. C'est

¹⁰¹² Par exemple, la décision du président Gül de promulguer la loi n° 6518 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (*Resmî Gazete*, 19.02.2014-28918) qui modifie la loi n° 5651 İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun (*Resmî Gazete*, 23.05.2007-26530) dont l'application avait notamment donné lieu à condamnation de la Turquie par la Cour EDH (Deuxième section, Affaire Ahmet Yıldırım c. Turquie, 18 décembre 2012, Requête n° 3111/10). Le chef de l'État avait alors promulgué la loi, qui allait permettre notamment de procéder à la censure de certains sites internet, malgré les réticences qu'il a admis publiquement avoir sur deux articles de celle-ci, en arguant de l'intervention d'un prochain texte qui allait résoudre ces points litigieux selon lui. Le comportement du président Gül est ici particulièrement révélateur d'une présidence partisane dans la mesure où l'exercice des prérogatives présidentielles qui lui sont dévolues s'exerce en complaisance avec la majorité. Le président n'équilibre pas le pouvoir démocratique avec son pouvoir d'État, il use au contraire de son pouvoir d'État, dans ce contexte précis, afin de servir les intérêts du pouvoir démocratique.

¹⁰¹³ G. Burdeau, « La conception du pouvoir... », *op. cit.*, pp. 89-90.

¹⁰¹⁴ *Ibid.*

¹⁰¹⁵ En effet, G. Burdeau, qui est au fondement de cette distinction entre pouvoir d'État et pouvoir démocratique qu'il décèle dans la Constitution du 4 octobre 1958, met ces deux pouvoirs sur deux plans différents (*ibid.*). Toutefois, l'auteur admet que l'autorité présidentielle ainsi investie de ce pouvoir d'État peut intervenir dans le pouvoir démocratique si « l'examen (de la volonté non équivoque du Parlement) lui révèle que le jeu devient dangereux pour la nation, il pourra le suspendre. Ce n'est plus des exigences d'une majorité parlementaire que dépendront les options politiques, mais d'un impératif étatique » (*ibid.*, p. 98).

¹⁰¹⁶ *Cf. infra.*

pourquoi la fragilisation de la neutralité partisane dans le cadre de la désignation du président a mécaniquement pour conséquence la remise en cause de la neutralité fonctionnelle.

Mais le mobile partisan des actes présidentiels peut être à la source d'une remise en cause de la neutralité fonctionnelle du chef de l'État, sans qu'il n'y ait, à première vue, de fragilisation de la neutralité partisane. Par exemple, l'élection d'A. N. Sezer en Turquie est l'occasion de créer une discussion inter-partisane dans le cadre de l'élection présidentielle¹⁰¹⁷. Malgré l'absence d'un réel consensus sur l'élection présidentielle¹⁰¹⁸, il paraît difficile de remettre en question la neutralité partisane de la présidence d'A. N. Sezer, tant celui-ci a fait un usage large de ses prérogatives à l'égard des deux majorités opposées qu'il a eu à côtoyer lors de son septennat¹⁰¹⁹. Or, précisément, sur la question de l'usage des prérogatives et de la fonction présidentielle d'A. N. Sezer, il a pu être relevé par certains observateurs politiques une fonction de contrepouvoir ou d'opposition, davantage qu'une fonction de contrôle¹⁰²⁰. Malgré l'absence d'une étiquette partisane déterminée, A. N. Sezer a une certaine conception de la politique de nature à remettre en doute sa neutralité par certains aspects¹⁰²¹. À l'opposé, il est possible de considérer sa présidence comme un modèle de neutralité du fait de son absence d'appartenance partisane, malgré son « *statu quo* idéologique » selon les termes de M. Erdoğan¹⁰²². En effet, la question reste ouverte, et c'est seulement au regard du mobile qu'il est possible d'y apporter une réponse satisfaisante. Lorsque l'on étudie les décisions présidentielles d'A. N. Sezer, on constate que ses décisions sont motivées par sa fonction présidentielle, au regard de la Constitution dont le président a en charge la garde¹⁰²³. Seulement, pour d'autres, cela apparaît plus contestable. C'est le cas par exemple du refus par le président de la République de contresigner certaines ordonnances, ce qui a donné lieu à des conflits au sein de l'exécutif entre le président et le gouvernement durant le mandat d'A. N. Sezer. Comme

¹⁰¹⁷ Cf. *supra*, ce chapitre, section 1, §1, A, 1.

¹⁰¹⁸ R. Akın, *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı...*, *op. cit.*, p. 174.

¹⁰¹⁹ En effet, A. N. Sezer a connu le gouvernement de coalition dirigé par B. Ecevit (DSP), composé également du MHP et de l'ANAP jusqu'en 2002, puis les gouvernements de l'AKP (dirigé par un temps par A. Gül jusqu'en 2003 du fait de l'inéligibilité de R. T. Erdoğan qui prend la tête du gouvernement à partir de 2003).

¹⁰²⁰ V. par exemple S. Yazıcı, « 1982 anayasası ve cumhurbaşkanlığı », *op. cit.*, p. 234 : « Bu melez yapı içinde, özellikle devlet başkanı ile parlamento çoğunluğunun farklı siyasi eğilimlerde olmaları halinde, devlet başkanı ile bakanlar kurulunun, hatta parlamento çoğunluğunun çatışma içine girmesi oldukça muhtemel görünmektedir. 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ile Refah Yol hükümetinin yaşadığı ikileşme bu niteliktedir. Benzer şekilde 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile AnaSol D hükümeti ve ardından AKP hükümetinin yaşadığı çatışma da aynı mahiyettedir » [« Dans cette construction hybride, notamment lorsque le chef de l'État et la majorité parlementaire ont une orientation politique différente, il apparaît probable que le chef de l'État et le gouvernement, voire la majorité parlementaire entrent en conflit. C'est cette caractéristique qui marque la scission entre le 9^e président de la République Süleyman Demirel et le gouvernement *Refah Yol*. De la même manière, les conflits vécus entre le 10^e président et les gouvernements *Anasol D* puis AKP sont du même acabit].

¹⁰²¹ *ibid.*, p. 253 : « Dahası hiçbir siyasi partiye mensup olmayan Ahmet Necdet Sezer'in cumhurbaşkanlığına seçildiğinde, o güne kadar sahip olduğu dünya görüşünü terk ederek, mutlak bir tarafsızlıkla hareket ettiğini iddia etme olanağı da bulunmamaktadır » [« De plus, lorsqu'Ahmet Necdet Sezer, qui n'est adhérent à aucun parti politique, il n'est pas possible de prétendre qu'il agit dans une neutralité absolue en abandonnant sa vision du monde »].

¹⁰²² M. Erdoğan, *Türkiye'de anayasalar ve siyaset*, *op. cit.*, p. 262.

¹⁰²³ V. par exemple le renvoi en seconde lecture de la loi n°4696 sur les libérations conditionnelles, le président A. N. Sezer motive son renvoi par des dispositions non conformes à l'État de droit et au principe d'égalité (*TBMM tutanak dergisi*, 21. Dönem, c. 50, 33. Birleşim, 16/12/2000, p. 8).

cela a été vu préalablement, le pouvoir présidentiel ne constitue pas une faculté d'empêcher¹⁰²⁴ mais une fonction préservatrice de l'équilibre des pouvoirs dans le cadre de l'unité d'orientation politique. Il s'agit bien d'un pouvoir réel du président, qui peut, à la faveur d'un concept de neutralité repensée, refuser sa signature dans la mesure où l'acte en question contrevient à la Constitution dont le président est le gardien¹⁰²⁵. Il ne s'agit pas d'une réelle faculté d'empêcher¹⁰²⁶ dans la mesure où le président n'a pas un tel pouvoir et que la réforme peut toujours être accomplie par le recours à la procédure législative¹⁰²⁷. En effet, les moyens d'action du président sont conçus plus largement au sein du pouvoir exécutif au sein duquel la Constitution intègre le président mais uniquement dans ce rôle de surveillance et non de co-décisionnaire¹⁰²⁸. Ainsi, si le mobile du président s'inscrit véritablement dans cette protection de la Constitution par l'accomplissement de sa fonction, la neutralité peut être considérée comme sauvegardée. En revanche, lorsque le mobile consiste à empêcher le gouvernement de mener sa politique, le mobile de l'acte présidentiel conduit à la déviance présidentialisée. Par exemple, lorsque A. N. Sezer refuse la nomination de certains ministres à l'arrivée du pouvoir de l'AKP, et impose le choix d'un « ministre plus laïque » à l'éducation¹⁰²⁹, tente-t-il de préserver le principe constitutionnel de laïcité, ou bien s'agit-il d'une décision d'opportunité politique ayant des fondements idéologiques ?

Il est difficile d'évoquer point par point pour chaque acte présidentiel une remise en cause ou non de la neutralité fonctionnelle par l'étude du mobile. Il faut pour cela observer l'exercice du mandat dans son intégralité. Dans le cas de la présidence d'A. N. Sezer, la neutralité partisane du chef de l'État est renforcée : l'ancien magistrat n'a en évidence de lien avec aucun parti politique, conformément à la vision des rédacteurs¹⁰³⁰. Cependant et malgré une conception assouplie de la neutralité présidentielle et une fonction présidentielle renforcée en ce sens, le fort « activisme » du président est de nature à remettre en cause la neutralité présidentielle en ce qu'il est de nature à empêcher l'exercice de la fonction gouvernementale. Mais il a été vu précédemment que l'inverse peut également être vrai. En effet, un président fonctionnellement inactif mais conservant à l'évidence des liens avec un parti, remet en cause cette neutralité dans sa dimension partisane. Le

¹⁰²⁴ Cf. *supra*, cette partie, titre I, chapitre II.

¹⁰²⁵ V. en faveur de cette thèse O. Duhamel « Ordonnances : signer ou ne pas signer ? », *Le Monde*, 12 avril 1986. Thèse reprise par P. Ardant, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *op. cit.*, p. 50 : « En d'autres termes, sa compétence est toujours liée. Ainsi, lorsqu'une loi votée par le Parlement est inconstitutionnelle, il ne doit pas la promulguer : lorsqu'une ordonnance ou un décret n'est pas conforme au texte de 1958 il doit refuser de signer [...] ». C'est aussi la position défendue par la Cour constitutionnelle turque selon laquelle « Cumhurbaşkanı'nın sorumsuzluğu, onun hukuka aykırı kararnameyi imzalamak zorunda olduğu biçimde yorumlanamaz » [« l'irresponsabilité du président de la République ne peut être interprétée de manière à lui imposer la signature des ordonnances qui ne seraient pas conformes au droit »] (*Anayasa Mahkemesi*, E. 1992/37, K. 1993/18, Kt. 27.04.1993, *AMKD*, s. 31, c. 1, p. 115). V. également en ce sens E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, 15^e éd., Yetkin, 2014, p. 341.

¹⁰²⁶ V. *contra*, J. Larché, « Le président de la République est tenu de signer les ordonnances », *Le Monde*, 29 mars 1986, cité par M. Troper, *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, 1994, p. 277, note 5.

¹⁰²⁷ F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 37^e éd., LGDJ, 2016-2017, p. 591 : « L'usage est donc que le président de la République peut refuser sa signature sauf si cela conduit à empêcher le Parlement de légiférer [...] ».

¹⁰²⁸ Cf. *supra*, cette partie, titre I, chapitre II.

¹⁰²⁹ Exemple cité par I. Ö. Kaboğlu, E. Sales, *Droit constitutionnel turc*, *op. cit.*, p. 184.

¹⁰³⁰ V. en ce sens E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, 15^e éd., *op. cit.*, p. 329.

rejet de la neutralité fonctionnelle s'opère par un « glissement » de la pratique politique, qui crée des « *habitus* »¹⁰³¹ sur lesquels il est difficile de revenir par la suite. C'est la raison pour laquelle la notion de remise en cause est plus adéquate quant à la neutralité fonctionnelle que celle de fragilisation, plus adaptée à la neutralité partisane. Cependant, la question de la neutralité fonctionnelle est tout aussi liée à la conjoncture politique puisque dépendante des forces politiques en présence, elle ne présente donc pas un aspect continu. La remise en cause ou la fragilisation de l'une ou l'autre de ces dimensions de la neutralité est donc de nature à mettre en place ce **présidentialisme par intermittence**. Ce n'est donc pas tant dans le renforcement des prérogatives qu'il faut rechercher les raisons du rejet de la neutralité présidentielle, celui-ci ne constituant qu'un moteur poussant les acteurs politiques à agir en ce sens du fait de leur culture politique les conduisant à une logique d'affrontement. Il apparaît en effet que la neutralité consacrée par les rédacteurs des Constitutions étudiées est trop bancale pour emmener avec elle une transformation plus globale de la présidence et de la conception de celle-ci par les partis politiques.

¹⁰³¹ M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, 4^e éd., coll. « Cours », LGDJ, 2019, p. 135 : « Les mœurs, ou mentalités, ou *habitus* (définis ici comme les habitudes mentales relatives à la perception des institutions) ont une incidence sur les institutions et la vie politique réelle qui a déjà été évoquée par Aristote, Montesquieu ou Tocqueville ».

CONCLUSION DU CHAPITRE II

L'exercice du mandat présidentiel dans la pratique des Constitutions étudiées, et avant la réforme de l'élection directe, est particulièrement influencé par la fragilisation de la neutralité présidentielle dans le cadre de son élection. La dissociation du mandat présidentiel de celui des parlementaires apparaît alors comme une tentative vaine de préserver une neutralité présidentielle qui est déjà rejetée par le système de partis et la culture politique des acteurs de la vie politique. Le rejet de la neutralité présidentielle dans l'exercice de son mandat présidentiel donne lieu à diverses formes de déviance. Aussi le présidentielisme apparaît de façon intermittente, en étant entrecoupé de parenthèses primo-ministérielles lorsque le contexte politique ne permet pas la désignation à la présidence du *leader* de la majorité au pouvoir.

Mais ce n'est pas seulement dans sa dimension partisane que la neutralité est rejetée. Celle-ci peut l'être également dans sa dimension purement fonctionnelle lorsque le président, malgré l'absence d'une étiquette partisane et/ou d'un appui partisan, a une conception de sa fonction comme celle d'un contrepouvoir intervenant en opportunité dans l'exercice de la fonction gouvernementale. La frontière peut apparaître assez mince, notamment lorsque l'intervention présidentielle prend appui sur la protection de principes protégés par la Constitution, qui sont eux-mêmes, dans leur application, l'objet de dissensions partisans. Le rejet de la neutralité dans le cadre d'un régime d'unité d'orientation politique peut donc, en fonction des contextes politiques, donner lieu à diverses formes de déviations, bien que la déviance présidentieliste apparaisse déjà comme le système privilégié par les acteurs de la vie politique.

CONCLUSION DU TITRE II

Si la neutralité présidentielle dans sa consécration même présente des défauts structurels, la pratique politique permet de les révéler au grand jour. En effet, et sans même tenir compte du paramètre de l'élection du président de la République au suffrage universel direct et de la légitimité démocratique qui s'en suit, la déviance présidentialisiste s'installe dès que le contexte politique le permet.

Ce contexte est largement tributaire d'un système de partis, qui tend à se polariser autour de la figure présidentielle, et à asseoir ainsi une domination sur l'ensemble du système de partis. Permis par un mode de scrutin qui est pensé avant tout pour préserver la stabilité politique, ce dernier favorise et conforte la déviance présidentialisiste que ce soit dans le cadre de l'élection présidentielle qui fragilise considérablement la neutralité partisane du président, que dans le cadre de l'exercice du mandat qui remet en question la dimension fonctionnelle de la neutralité. Dès lors, le président de la République œuvre, dans le cadre de sa fonction, pour le parti auquel il doit son élection et favorise l'orientation politique défendu par ce dernier.

Si le président élu se confond avec le *leader* du parti en question, l'orientation politique mise en œuvre dans la pratique présente toujours un caractère unitaire, car définie par le président de la République. En revanche, les mandats des parlementaires et du président étant détachés l'un de l'autre, le contexte politique peut aussi évoluer et ne plus permettre au président de définir l'orientation politique, qui relève alors de l'opposition. Dans ce cas, le président se retranche derrière sa neutralité, mais peut aussi, lorsqu'il le juge nécessaire et en fonction de sa personnalité, développer une forme de faculté d'empêcher. Néanmoins, cette évolution du rôle présidentiel n'a pas pour effet de remettre fondamentalement en question l'unité d'orientation politique, puisque le gouvernement majoritaire peut contourner l'opposition présidentielle sans qu'il n'y ait besoin d'instaurer un espace de dialogue visant la recherche d'un consensus entre différentes orientations politiques. Par ailleurs, s'il n'est pas possible pour le *leader* du parti majoritaire de briguer le mandat présidentiel, l'élection d'une personnalité partisane mais démunie d'un tel statut peut conduire à une autre forme de déviance, celle du régime primo-ministériel.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La dynamique présidentialisiste en France comme en Turquie prend ses racines dans un régime parlementaire, et plus précisément un régime d'unité d'orientation politique dont la neutralité présidentielle constitue un élément essentiel pour la préservation de son équilibre. C'est le rejet de cette neutralité qui constitue le fondement d'une telle dynamique.

Si le rejet de la neutralité présidentielle est bien issu de la pratique politique du pouvoir en France et en Turquie, celui-ci est rendu possible par les défauts structurels que présente cette neutralité dans sa conception. Pourtant, l'intention des rédacteurs des Constitutions étudiées est de préserver la neutralité présidentielle en conférant une impartialité au président vis-à-vis des partis politiques, lui assurant ainsi une neutralité fonctionnelle suffisante dans l'exercice de son pouvoir. Mais certaines lacunes transparaissent dans leur réflexion, au premier rang desquelles se situe l'absence de prise en compte du système de partis dans lequel le régime politique évolue. Il est en effet difficilement concevable que ces acteurs de la vie politique française comme turque ne cherchent pas une interaction avec le pouvoir présidentiel, si ce n'est leur intégration dans l'exercice d'un tel pouvoir, particulièrement attractif car renforcé. Une autre hypothèse concevable aurait été la neutralisation de la présidence par ces mêmes partis afin de conserver le pouvoir politique dans le lieu qui permet d'assurer au mieux leur expression, à savoir l'Assemblée. C'est sans compter sur la forte polarisation de ces partis politiques en France comme en Turquie qui ne permet pas d'envisager un consensus, mais au contraire favorise la confrontation sur un terrain, celui du pouvoir présidentiel, qui pourrait leur permettre d'asseoir une prééminence institutionnelle conséquente. Aussi, ces mêmes partis, qui sont pourtant dans le viseur des rédacteurs des Constitutions étudiées dans la mesure où l'institution présidentielle est pensée pour assurer l'effectivité de l'encadrement de leur action, se réapproprient cette institution dans le cadre du jeu institutionnel pour servir leurs intérêts politiques.

L'enseignement à tirer des expériences française et turque conduit à penser qu'il n'est sans doute pas envisageable, dans ces systèmes, de concevoir un équilibre des pouvoirs à l'extérieur de l'unité politique, *via* le recours à une institution neutre. La présence d'une telle institution suppose en effet un renforcement de sa capacité d'action pour assurer son efficacité, ce qui crée un risque évident pour l'équilibre des pouvoirs et suppose un consensus sur cette neutralité entre les acteurs de la vie politique. Si un tel consensus n'existe pas ou est difficile à mettre en œuvre, l'équilibre ne peut se concevoir que dans le cadre même de cette unité. Les systèmes politiques français et turc ne sont donc pas adaptés à l'institution d'un pouvoir neutre renforcé.

Néanmoins, l'expérience turque permet aussi de comprendre qu'un éclatement de la composition de l'électorat présidentiel dans le cadre de l'élection indirecte peut parfois permettre d'assurer l'élection d'une personnalité plus consensuelle et donc susceptible de se rapprocher de

la neutralité conçue dans le cadre de la règle constitutionnelle. Encore une fois, cela tend à démontrer, si besoin en est, le caractère déterminant du système de partis dans la pratique des régimes politiques. Le système de présidentialisme par intermittence repose ainsi sur l'élection d'un *leader* de la majorité à la présidence de la République, qui, en fonction du contexte politique peut soit gouverner, soit s'opposer à la politique gouvernementale. Mais le choix peut aussi se porter sur une neutralisation non pas institutionnelle mais partisane de la présidence par le maintien du leader dans la position de chef du gouvernement. Le présidentialisme par intermittence donne par conséquent lieu à une instabilité du système politique qui est tributaire du contexte politique.

Ainsi si l'élection indirecte du président confère un caractère intermittent à la déviance présidentialisante, la réforme de l'élection présidentielle au suffrage universel direct, en France comme en Turquie, conduit à sa systématisation (Partie II).

DEUXIÈME PARTIE

UN PRÉSIDENTIALISME ACTÉ

L'élection du président de la République au suffrage universel direct ne constitue pas le fondement de la déviance présidentielle observée en France et en Turquie. Si une telle affirmation n'est pas des plus consensuelles, il faut aussi admettre qu'elle n'est pas inédite. En effet, certains auteurs ont mis en exergue les régimes et systèmes politiques dans lesquels des chefs de l'État, pourtant élus au suffrage universel direct, ne prennent pas une importance politique aussi conséquente que ce qu'il est possible d'observer dans les systèmes politiques français et turc. Dès lors que le critère de l'élection directe n'est pas déterminant, c'est bien dans le cadre du régime parlementaire, ou plus précisément du régime d'unité d'orientation politique, que se trouve le cœur de la dynamique présidentielle telle qu'elle se présente en France et en Turquie.

En revanche, si l'élection directe ne constitue pas le fondement même de la déviance présidentielle, il s'agit d'un facteur qui permet de la pérenniser. Ce mode de désignation conforte non seulement le rejet de la neutralité présidentielle, qui se présente au préalable sous une forme intermittente, mais surtout il permet de systématiser l'autorité partisane du président de la République. En effet, si le rejet de la neutralité peut prendre cette forme intermittente, puisque le contexte politique peut parfois contraindre les électeurs du président à rechercher le consensus, l'autorité partisane du président de la République n'est pas garantie par ce rejet. L'élection directe du président de la République systématise obligatoirement cette autorité, en sus du rejet de la neutralité.

L'autorité partisane présidentielle constitue en effet le point d'appui de l'institution de la fonction présidentielle gouvernementale. Cette dernière, qui se définit essentiellement par la force d'impulsion politique développée par le président, permet d'une part de préserver l'unité d'orientation politique dans le cadre de la déviance politique, mais surtout elle confère au président le pouvoir de définir cette unité. Ainsi, la déviance présidentielle en France comme en Turquie est définie comme une unité d'orientation politique portée par le pouvoir présidentiel (Titre 1).

La définition apportée ainsi caractérise le présidentielisme issu de la déviance du régime parlementaire, qui repose donc sur l'unité politique préalablement mise en place dans le cadre constitutionnel d'un tel régime. Pourtant, si cette unité importe dans la définition même de cette forme de présidentielisme, elle ne permet toutefois pas de spécifier le présidentielisme en France et en Turquie. En effet, cette spécificité de la déviance présidentielle permet presque d'établir un modèle de présidentielisme franco-turc qui tient à la dualité présente non pas dans le cadre du système politique mais dans celui de la fonction présidentielle. L'institution de la fonction présidentielle gouvernementale issue du rejet de la neutralité présidentielle ne permet pas de concevoir le président autrement que dans le cadre de cette unité. Pourtant, celui-ci dispose également d'un statut combiné à des prérogatives, dont l'exercice, dans un cadre qui n'est plus neutre mais partisan, ne permet pas de développer seulement sa force d'impulsion politique, mais aussi une force tutélaire sur l'ensemble des institutions. Aussi, la spécificité du présidentielisme franco-turc tient à la conjugaison d'une fonction présidentielle de tutelle à la fonction gouvernementale.

Pour autant, cette spécificité du présidentielisme franco-turc, qui est une constante de ce système, ne permet pas d'apporter un cadre plus précis à cette notion en tant que forme de gouvernement. S'il est acquis que le présidentielisme suppose l'institution de la fonction présidentielle gouvernementale, la conjugaison de cette dernière à la fonction de tutelle du président peut être à la source de dérives incompatibles avec les principes de la démocratie et de l'État de droit. En effet, la dualité fonctionnelle du président peut être d'une intensité variable. Ainsi, le présidentielisme peut prendre un caractère plus autoritaire en cas de développement de cette dualité fonctionnelle, notamment dans sa branche tutélaire, en empêchant notamment l'institution de toute forme de contre-pouvoir. *A contrario*, l'interrogation sur la possibilité de rationaliser le présidentielisme, certes limitée car constituant toujours une déviance du régime politique consacré par la Constitution, mais qui serait contenue dans un cadre plus respectueux des principes démocratiques, peut hypothétiquement laisser entrevoir un éventail large de systèmes présidentielistes (Titre 2).

TITRE I

L'INSTITUTION DE LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE GOUVERNEMENTALE : UNE DÉVIANCE PRÉSIDENTIALISTE ACTÉE

Les révisions constitutionnelles du mode de désignation du président de la République en 1962 en France et en 2007 en Turquie consacrent son élection au suffrage universel direct et systématisent ainsi l'autorité partisane du président de la République. C'est en confortant la position de *leader* du président au sein de la majorité parlementaire, qui devient donc la majorité présidentielle, que le présidentialisme passe d'une forme intermittente à une forme pérennisée.

Le présidentialisme issu d'une déviance du régime d'unité d'orientation politique présuppose ainsi la systématisation de l'autorité partisane présidentielle (Chapitre I) qui permet au président, toujours dans le cadre d'une unité d'orientation politique, d'intégrer cette unité et d'en prendre la tête par l'institution de la fonction présidentielle gouvernementale. Le président développe en effet une force d'impulsion politique qui lui laisse le soin de définir l'orientation politique qu'il impose à son gouvernement comme à sa majorité (Chapitre II).

CHAPITRE I

LA SYSTEMATISATION D'UNE AUTORITE PRESIDENTIELLE PARTISANE : LE SOCLE DE LA FONCTION PRESIDENTIELLE GOUVERNEMENTALE

La réforme de l'élection présidentielle au suffrage universel direct constitue sans doute l'élément commun et le point d'appui le plus décisif justifiant la pertinence d'une comparaison des régimes et des systèmes politiques français et turc et de leur déviance. Si l'intervention plus tardive d'une telle réforme en Turquie est propice à l'observation des dynamiques présidentielles, cette différence chronologique crée aussi une forme de discordance dans les motivations qui conduisent les tenants de cette réforme à la porter coûte que coûte à son terme.

Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, l'objectif affiché n'est pas de consacrer une présidence partisane, puisque les principales dispositions relatives à la neutralité présidentielle sont maintenues lors de l'adoption de ces révisions. Malgré cela, la réforme de l'élection du président au suffrage universel direct en France et en Turquie a irrémédiablement pour effet de consolider le caractère partisan du chef de l'État conduisant à un rejet systématique et donc définitif de sa neutralité (Section 1). La consécration de l'autorité partisane ne se fait ainsi pas attendre dans la pratique politique puisque celle-ci est rapidement appréhendée par l'organisation des partis politiques. Cette consécration en pratique est consolidée par une consécration constitutionnelle de la présidence partisane qui s'appuie notamment sur la révision de dispositions constitutionnelles permettant d'assurer la neutralité présidentielle (Section 2).

SECTION I - UNE AUTORITE PARTISANE FAVORISEE PAR L'ELECTION DIRECTE

Les auteurs des révisions constitutionnelles française de 1962¹⁰³² et turque de 2007¹⁰³³ portant sur le mode de désignation du président de la République ne sont pas guidés par les mêmes objectifs. Ainsi, alors qu'en France, la révision est présentée comme le moyen de créer un lien direct entre le peuple et le président de la République, en plaçant ce dernier dans une position supra-partisane, c'est en Turquie, une victoire du pouvoir démocratique incarné par le parti politique majoritaire sur les autorités de tutelle. Dans le cas français, l'objectif qui sous-tend la révision est donc de renforcer la position présidentielle face aux partis politiques. C'est au contraire en Turquie l'occasion de donner plus de poids aux partis politiques par la conquête de l'institution présidentielle contre les autorités de tutelle (§1). Il résulte cependant de ces révisions des conséquences similaires sur le régime politique puisque l'intervention de l'élection directe a pour effet de conférer une stature partisane au candidat à l'élection dans le cadre de l'opération électorale (§2)

§ I. DES OBJECTIFS DIVERGENTS DE LA REFORME DE L'ELECTION DIRECTE EN FRANCE ET EN TURQUIE

La réforme du mode de désignation du président est l'objet de grands débats en 1962 en France comme en 2007 en Turquie. La discussion porte alors tant sur la réforme en elle-même que sur sa mise en œuvre. En effet, alors que ces révisions constitutionnelles semblent en apparence assez similaires eu égard au même objectif affiché qui est la lutte contre l'instabilité politique, l'esprit qui y règne est différent pour ne pas dire divergent. Ainsi, alors que dans la France gaullienne, cette réforme est présentée comme un moyen de lutter contre le « régime des partis »¹⁰³⁴, le gouvernement turc mené par le Premier ministre R. T. Erdoğan, tente de la justifier

¹⁰³² Loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (*JORF*, 7 novembre 1962, pp. 10762-10763).

¹⁰³³ Loi n°5678 du 31 mai 2007 visant à la révision de certaines dispositions de la Constitution de la République de Turquie (*Resmî Gazete*, 16.06.2007-26554).

¹⁰³⁴ C'est ainsi que lors d'un entretien télévisé du général de Gaulle, entre les deux tours de l'élection présidentielle de 1965, celui-ci déclare : « Nous avons fait, j'ai proposé au pays de faire la Constitution de 58 après les drames que vous savez, et dans l'intention que, d'ailleurs, j'avais annoncée de la façon la plus formelle et la plus publique, de *mettre un terme au régime des partis* [nous soulignons]. Il s'agissait d'empêcher que la République, l'État, fut, comme il l'était avant, à la discrétion des partis. Et c'est dans cet esprit que la Constitution a été faite, et c'est dans cet esprit, que je l'ai proposée au peuple qu'il l'a approuvée, je suis sûr, qui l'a approuvée dans cet esprit » (« Entretien avec Michel Droit, troisième partie », *Site officiel de l'Institut National de l'Audiovisuel (INA)* [en ligne : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaule00112/entretien-avec-michel-droit-troisieme-partie.html>]). V. également S. Berstein, « Le projet gaullien », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, 2004/3 n° HS 1, pp. 56-57.

par la préservation du pouvoir démocratique à travers les partis politiques, face aux autorités dites de tutelle¹⁰³⁵.

Pour ce qui concerne le contexte des deux révisions constitutionnelles, la présence en France, comme en Turquie, d'une décision dont la juridicité est contestable constitue le début du processus : le recours à l'article 11 de la Constitution de 1958 pour procéder à la révision constitutionnelle en France et la fameuse « décision 367 » en Turquie qui invalide le premier tour de l'élection présidentielle de 2007 (et qui fût la dernière au suffrage indirect à ce jour). Ainsi, la révision constitutionnelle est initiée dans les deux pays dans un contexte de tensions politiques et juridiques.

Le contexte politique en France est bien connu. En effet, comme précédemment évoqué, le général de Gaulle n'a pas pu proposer d'emblée l'élection directe du président de la République¹⁰³⁶. Pourtant, il semble bien que cette idée ne soit pas apparue subitement mais constitue l'aboutissement d'une longue réflexion menée par le général de Gaulle¹⁰³⁷ qui enclenche le processus à la suite de l'attentat du Petit Clamart en août 1962¹⁰³⁸. Mais la classe politique n'est alors pas prête à accepter cette révision ce qui donne lieu à un affrontement direct entre l'Assemblée nationale et l'exécutif. Cette lutte aboutit au seul vote de motion de censure de l'histoire de la V^e République renversant le gouvernement de G. Pompidou¹⁰³⁹, et dans la foulée, à la dissolution de l'Assemblée nationale par le général de Gaulle¹⁰⁴⁰. La scission au sein de la classe politique qui s'opère donne lieu à un rassemblement des partis opposés au projet sous la dénomination du « cartel des non »¹⁰⁴¹.

La prise de connaissance du contexte politique de la révision turque suppose une connaissance préalable des forces en présence. En 2007, l'AKP détient une majorité solide depuis 2002, mais se trouve parfois en lutte contre les autorités dites de tutelle. Il faut savoir qu'il existe depuis plusieurs décennies un affrontement idéologique entre les tenants du *Milli Görüş*, initié par N. Erbakan qui est une vision politique de l'Islam, et les tenants de la laïcité, incarnée par l'idéologie kémaliste. Depuis 2002, les institutions représentatives sont tenues par une branche qui se revendique de cette première idéologie, qui considère que les institutions comme des autorités de tutelle que sont la Cour constitutionnelle, l'armée ainsi que la présidence de la République sont tenues par des représentants de l'idéologie kémaliste. Dans les faits, la préservation du principe de

¹⁰³⁵ Cf. *supra*, introduction.

¹⁰³⁶ Cf. *supra*, partie I, titre II, chapitre I.

¹⁰³⁷ C. de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. 2, *L'effort*, 1962-..., Plon, 1971, pp. 18-20).

¹⁰³⁸ Pour une chronologie du processus de mise en œuvre de la réforme de l'élection directe, v. O. Rudelle, « Le général de Gaulle et l'élection directe du président de la République. Etapes d'un processus stratégique », in O. Duhamel, J.-L. Parodi (dir.), *La Constitution de la cinquième République*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, pp. 101-125.

¹⁰³⁹ *Journal officiel. Assemblée nationale*, 1^{re} législature, 1^{re} session ordinaire de 1962-1963, compte-rendu intégral de la 3^e séance, 2^e séance du 4 octobre 1962, p. 3256.

¹⁰⁴⁰ Décret du 9 octobre 1962 portant dissolution de l'Assemblée nationale (*JORF*, 10 octobre 1962, p. 9818).

¹⁰⁴¹ V. S. Guillaume, « Le “cartel des non” », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°3 (n°HS 1), 2004, pp. 45-64.

laïcité constitue ainsi le principal terrain de lutte entre les partis politiques au pouvoir et les autorités tutélaires. C'est à l'occasion de l'une de ces luttes que la réforme de l'élection présidentielle au suffrage universel direct est initiée et marque sans doute aujourd'hui la fin des autorités de tutelle telles que mises en place en 1982.

Le point d'orgue de l'affrontement de ces deux camps se tient précisément lors des élections présidentielles de 2007. Alors que le candidat de l'AKP A. Gül, qui n'est pas encore le *leader* politique du parti mais le deuxième homme, se présente, les députés des autres formations politiques décident de boycotter l'élection. Ce stratagème leur permet de tenter l'annulation de l'élection en contestant la validité de celle-ci du fait que le quorum ne serait pas atteint. Ainsi, lors du scrutin du 27 avril 2007, l'opposition boycotte le premier tour de l'élection présidentielle durant lequel A. Gül reçoit 357 voix¹⁰⁴² soit dix de moins que ce qu'il faut pour être élu au premier tour¹⁰⁴³. Ce même jour, le TSK publie une annonce sur sa page web en s'imposant comme le défenseur de la laïcité, et donc implicitement en se positionnant contre l'élection d'A. Gül¹⁰⁴⁴. Les députés de l'opposition saisissent la Cour constitutionnelle¹⁰⁴⁵, qui invalide les élections au motif que le quorum des deux tiers n'est pas atteint¹⁰⁴⁶. Cependant, outre d'autres questions juridiques que soulèvent cette décision, un tel quorum n'a jamais été envisagé par la Constitution de 1982 qui prévoit seulement que l'élection a lieu à la majorité des deux tiers de la GANT. L'article 96 alinéa 1^{er} fixe de manière générale un quorum pour les votes de la GANT¹⁰⁴⁷ mais dispose que celui-ci est atteint si un tiers des députés composant l'assemblée est présent soit 184 députés. Or, dans sa décision en date du 1^{er} mai 2007 et dont les motifs sont publiés le 27 juin¹⁰⁴⁸, la Cour estime que la majorité prévue à l'article 102 de la Constitution fait aussi bien référence à la majorité

¹⁰⁴² *Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, d. 22, c. 155, y. y. 5, 96. birleşim, 27 Nisan 2007, p. 80.

¹⁰⁴³ Selon l'article 102 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1982 dans sa version initiale, « le Président de la République est élu à la majorité des deux tiers du nombre total des membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie et au scrutin secret » (traduction provenant de la digithèque de matériaux juridiques et politiques de l'Université de Perpignan [En ligne : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1982>]). La GANT est alors composée de 550 députés, la majorité des deux tiers est donc atteinte dès l'obtention de 367 voix.

¹⁰⁴⁴ S. Yazıcı, « 1982 Anayasası ve Cumhurbaşkanlığı », *Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, c. I*, Ankara Üniversitesi yayınları, Ankara, 2013, p. 243.

¹⁰⁴⁵ Il faut préciser au préalable qu'il y a une question relative à la compétence de la Cour constitutionnelle qui se pose au préalable. En effet, selon la version initiale de l'article 148 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1982, le domaine de compétence de la Cour se limite au contrôle de constitutionnalité sur la forme et sur le fond des lois, des ordonnances et du règlement intérieur de la GANT (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, p. 43). Ainsi, les résultats du premier tour de scrutin qui constitue une décision de la GANT n'entrent pas dans le champ de compétences de la Cour constitutionnelle à moins que ceux-ci aient pour effet de modifier *de facto* le règlement intérieur de la GANT (v. M. Sevinç, *Türkiye'nin Anayasa İmtihani. Cumhurbaşkanlığı-Başbakanlık Tartışması*, İletişim, 2017, p. 81). Pourtant, selon M. Sevinç, le règlement intérieur ne prévoit aucun quorum et renvoie la question à la Constitution (*ibid.*).

¹⁰⁴⁶ C'est la raison pour laquelle cette décision de la Cour constitutionnelle est appelée communément la « décision 367 » faisant référence au quorum exigé par la Cour pour valider la procédure.

¹⁰⁴⁷ Ainsi, selon l'article 96 tel que rédigé avant la révision du 31 mai 2007 : « Sauf disposition contraire, la GANT se réunit par la présence d'un quorum équivalent à au moins un tiers des députés composant l'assemblée et les décisions sont votées à la majorité absolue des membres ainsi réunis. Cependant, aucun vote ne peut avoir lieu à une majorité inférieure au quart des députés composant l'assemblée plus un ».

¹⁰⁴⁸ *Anayasa Mahkemesi*, E. 2007/45, K. 2007/54, K.T. 01/05/2007 (*Resmî Gazete*, 27.06.07-26565).

qualifiée qui élit le président, qu'au quorum. Elle reprend les dispositions de l'article 96, et notamment la partie par laquelle l'article exclut son application en cas de « disposition contraire au sein de la Constitution ». La Cour estime ainsi que la majorité prévue pour l'élection présidentielle constitue également un quorum, et déroge de ce fait à l'application de l'article 96. Ce raisonnement, qui est attribué au juriste S. Kanadoğlu¹⁰⁴⁹, consiste à estimer que puisque la Constitution exige une majorité des deux tiers composant la GANT afin qu'un candidat soit élu à la présidence de la République, il apparaît nécessaire qu'au moins autant de députés soient présents durant l'élection¹⁰⁵⁰. Il confond donc le quorum et la majorité requise pour l'élection. Ainsi la Cour considère que la Constitution rend nécessaire, au regard des dispositions régissant le statut du président de la République, que ce dernier « soit élu dans le cadre d'une participation des représentants de la nation reflétant une majorité significative de la nation ». C'est par ce raisonnement que la Cour interrompt le processus de l'élection présidentielle de 2007 en avançant l'argument de la défense de l'esprit de la Constitution. Or, comme vu précédemment, la Constitution de 1982 entend simplifier la procédure de l'élection présidentielle afin de ne pas connaître à nouveau la crise de l'élection présidentielle survenue en 1980 et ayant contribué à l'avènement du coup d'État de la même année¹⁰⁵¹. C'est en ce sens que l'opinion dissidente de H. Kılıç, l'un des membres de la Cour constitutionnelle, est construite. Le juge fait état de la menace que constitue cette jurisprudence dont l'application risque de donner à un groupe de 184 députés (un tiers des membres de la GANT) le pouvoir de bloquer l'élection du président par leur simple absence à l'élection¹⁰⁵². Il apparaît que la Cour, par cette « décision 367 », se situe à contre-courant de l'esprit de la Constitution en faisant une interprétation opportuniste des dispositions précitées. L'intervention de la Cour constitutionnelle et celle des Forces armées turques illustrent le maintien des autorités de tutelle dans la pratique du régime. La décision de la Cour est particulièrement mal reçue par la doctrine¹⁰⁵³ au regard de son caractère éminemment politique ainsi que de l'impertinence manifeste au point de vue juridique. Dès lors, ce contexte politique amène la question de la légitimité des institutions impliquées telle que la Cour constitutionnelle qui n'a agi en l'espèce, qu'à des fins politiques, et renforce au contraire la position du parti majoritaire dans l'opinion publique, permettant alors l'enclenchement de la révision du mode de désignation du président de la République.

Ainsi, en France comme en Turquie, la réforme de l'élection présidentielle au suffrage universel direct est précédée par un renouvellement de l'organe législatif en réaction à l'opposition. Dans les deux cas, il y a une large victoire du pouvoir en place¹⁰⁵⁴, celle-ci étant

¹⁰⁴⁹ S. Kanadoğlu, « AKP tek başına seçemez », *Cumhuriyet*, 26 décembre 2006.

¹⁰⁵⁰ R. Akın, *op. cit.*, pp. 186-187.

¹⁰⁵¹ Cf. *supra*, partie I, titre II, chapitre I.

¹⁰⁵² *Resmî Gazete*, 27.06.07-26565.

¹⁰⁵³ K. Gözler, « Hukukun siyasetle imtihanı, kim sınıfta kaldı? Anayasa mı, Anayasa hukuku mu, Anayasa Hukukçuları mı, Anayasa Mahkemesi mi? », *Türkiye günlüğü*, n°89, 2007, pp. 6-15; S. Yazıcı, *Op. cit.*.

¹⁰⁵⁴ Alors que l'UNR et ses alliés obtiennent 268 sièges sur 482 (H. Portelli, *La V^e République*, édition revue et augmentée, Grasset, 1994, p. 105).

toujours de nature à conforter la volonté de changer le mode d'élection du président. L'AKP, avec le soutien de l'ANAP et du DYP, apporte à la GANT un projet de révision constitutionnelle¹⁰⁵⁵ qui prévoit d'une part une réécriture de l'article 96 afin d'écarter de manière définitive la « décision des 367 » et mettant en œuvre d'autre part, une réforme souhaitée depuis quelques années par les leaders de la droite turque et anciens présidents de la République¹⁰⁵⁶ : l'élection présidentielle au suffrage universel direct.

La loi de révision constitutionnelle française de 1962 prévoit la révision des articles 6 et 7 de la Constitution de 1958 relatifs à l'élection du président de la République¹⁰⁵⁷. Celle de 2007 en Turquie révisé les articles 77, 79, 96, 101 et 102 réformant non seulement le mode d'élection du président de la République mais aussi la durée du mandat présidentiel qui passe de sept à cinq ans, et celle des parlementaires passant de cinq à quatre ans, afin de dissocier les deux mandats. Il est également prévu la possibilité de renouveler une fois le mandat présidentiel. Dans les motifs de la réforme, l'argument « démocratique » est avancé¹⁰⁵⁸. La dissociation des mandats permet également de rassurer les sceptiques de la réforme quant à la stature supra-partisane du président de la République, mais dans les faits, l'objectif est bien de s'assurer de faire élire un président partisan¹⁰⁵⁹.

¹⁰⁵⁵ Loi n°5678 du 31 mai 2007 visant à la révision de certaines dispositions de la Constitution de la République de Turquie (*Resmî Gazete*, 16.06.2007-26554).

¹⁰⁵⁶ Il s'agit en l'espèce des présidents T. Özal et S. Demirel. Le président T. Özal affirme à l'époque qu'il trouve l'élection présidentielle au suffrage universel direct plus démocratique : « Ben Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesini daha demokratik görüyorum. Çünkü Cumhurbaşkanı'nın epey yetkileri var. 1961 Anayasası gibi değil. Partiler aday gösterebilir, ama meclis yerine Cumhurbaşkanı'nı halk seçmelidir. Cumhurbaşkanı da ona göre kendini güçlü hissetmelidir. Dikkat edin, bu başkanlık sistemi değil. Yani Amerika'daki başkanlık sistemi değil. Cumhurbaşkanımıza yetkiler vermişiz...Ağırlık onda...Halk seçerse daha güçlü olur » [« Je trouve que l'élection du président par le peuple est plus démocratique. Parce que le président a pas mal de prérogatives. La situation n'est pas la même que sous la Constitution de 1961. Les partis peuvent présenter des candidats mais le président devrait être élu par le peuple et non par l'assemblée. Le président devrait se sentir plus fort de cette manière. Attention, ce n'est pas un régime présidentiel. C'est-à-dire que ce n'est pas le régime présidentiel (...) des États-Unis d'Amérique. Nous avons attribué des compétences au président... il pèse lourd sur les institutions...Il sera renforcé s'il est élu par le peuple »] (*Hürriyet gazetesi*, 23 avril 1987, p. 13 cité par E. Onar, « Türkiye'nin başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçmesi düşünülmeli midir ? », *Uluslararası Hukuk kurultayı*, TBB yayını, n°12, p. 370). S. Demirel fait également une proposition dans un discours devant l'Assemblée, de même qu'une proposition élaborée en ce sens par des députés du DYP et du FP qui ne dépasse pas alors le stade de la commission (*ibid.*).

¹⁰⁵⁷ Loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (*JORF*, 7 novembre 1962, pp. 10762-10763).

¹⁰⁵⁸ « Bu değişiklikle, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin 4 yıla düşürülmesinin öngörülmesi, süresi 5 yıl olan Cumhurbaşkanına görev süresinde farklı siyasal çoğunlukla birlikte çalışma imkanı sağlayacak ve halkın seçtiği Cumhurbaşkanının tarafsız, partiler üstü bir tutum sergilemesini mümkün kılacaktır ».

¹⁰⁵⁹ Ce que révèle notamment l'argumentaire d'A. N. Sezer, qui occupe alors toujours la présidence de la République lors de son renvoi de la loi constitutionnelle à la GANT pour seconde lecture. A. N. Sezer souligne ainsi à de multiples reprises que la réforme risque de remettre en question la neutralité présidentielle (10.5.2007 Tarihli ve 5660 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü Maddeleri Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ile Anayasa Komisyonu Raporu (1/1368), TBMM, d. 22, y. y. 5, s. sayısı 1433 [en ligne : <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c159/tbmm22159115ss1433.pdf>], pp. 1-8).

Tout autre est le contexte français ayant donné lieu à la mise en place de l'élection directe puisqu'il ne s'agit plus, dans ce cas, de libérer les partis du carcan des autorités de tutelle mais bien de les écarter de ce processus électoral afin de conférer au président une légitimité propre et extérieure aux partis politiques. En effet, pour le général de Gaulle, il s'agit de « renforç[er] [...] "l'équation personnelle" du futur président »¹⁰⁶⁰ afin de répondre « au caractère du mandat populaire et national qui convient à la fonction »¹⁰⁶¹, achevant ainsi « cette immense mutation »¹⁰⁶² qui est « d'arracher l'État à la discrétion des partis »¹⁰⁶³. C'est donc bien la vision d'un président au-dessus des partis politiques qui est défendue par le général, toujours en lutte contre le « régime des partis », mais qui tient tout de même une partie conséquente de sa force politique du succès électoral de l'UNR lors du renouvellement des élections législatives qui déboute ainsi le « cartel des non ». Mais dans les deux cas, français comme turc, il n'est jamais question de revenir sur la neutralité présidentielle.

Le contexte politique en France comme en Turquie est ainsi largement favorable aux pouvoirs en place permettant d'user sereinement de la procédure du référendum. La stratégie pour la campagne diffère toutefois avec, dans le cas français, la mise en balance de la démission du général de Gaulle. Le scrutin référendaire de 1962 prend ainsi une forme plus personnalisée. Il s'agit au contraire en Turquie d'une campagne qui interroge davantage le système républicain dans le pays depuis ses origines, et d'une revanche du pouvoir démocratique, incarnée par le parti politique majoritaire, sur les institutions d'État empreint d'une idéologie en opposition à celui-ci.

C'est donc une large victoire dans les deux cas avec 62% de suffrages favorables en France¹⁰⁶⁴ et près de 69% des suffrages en faveur de la révision constitutionnelle en Turquie¹⁰⁶⁵ donnant lieu à une élection dont les effets sont similaires dans les deux États malgré la divergence des mobiles : la stature partisane du candidat à l'élection présidentielle.

§ 2. UN RESULTAT SIMILAIRE : LA STATURE PARTISANE DU CANDIDAT A L'ELECTION PRESIDENTIELLE

La réforme de l'élection présidentielle au suffrage universel direct et le recentrage de la vie institutionnelle sur cette échéance qui en découle ont pour effet d'écarter définitivement les garanties mises en place afin d'assurer la neutralité présidentielle¹⁰⁶⁶ pour consacrer l'emprise des

¹⁰⁶⁰ Conférence de presse du 11 avril 1961 du général de Gaulle (*Année politique 1961*, PUF, 1962, pp. 649-650 cité par O. Rudelle, « Le général de Gaulle et l'élection directe du président... », *op. cit.*, p. 117).

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 116.

¹⁰⁶² C. de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. 2, ..., *op. cit.*, pp. 18-20.

¹⁰⁶³ *Ibid.*

¹⁰⁶⁴ *Conseil constitutionnel*, Décision n° 62-9 REF du 6 novembre 1962, proclamation des résultats du référendum du 28 octobre 1962 relatif au projet de loi concernant l'élection du Président de la République au suffrage universel (*JORF*, 7 novembre 1962, p. 10775).

¹⁰⁶⁵ *Yüksek Seçim Kurulu*, K. 873 Kt. 30.10.2007 (*Resmî Gazete*, 31.10.2007-26686 [en ligne : <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2007Referandum/Sonuc/sonuc.pdf>]).

¹⁰⁶⁶ *Cf. supra*, partie I, titre II.

partis politiques sur l'intégralité du processus de l'élection présidentielle. Cela affecte en premier lieu la nature des candidatures présentées lors de cette élection. D'un acte individuel par essence, la candidature a de plus en plus une origine partisane reposant nécessairement sur le soutien d'un parti ou d'un « camp » politique regroupé (§1). Dans les faits, cela résulte d'un besoin imposé par le contexte entourant les élections qui rend indispensable un soutien matériel et logistique au candidat tel que seule la structure partisane est en capacité de lui procurer (§2).

A. Le soutien politique et idéologique du candidat par le parti

La mise en place de l'élection directe du président de la République a pour effet de transformer la nature des candidatures qui s'y présentent. En effet, c'est d'abord la nécessité d'une étiquette partisane qui s'impose lentement mais sûrement aux candidats à l'élection présidentielle souhaitant avoir une chance sérieuse de la remporter (1). De cette nécessité naît un échange, une interaction, entre le candidat et ce parti et/ou groupe de partis, qui le soutiennent. En définitive, cette association conduit à une construction commune du programme présidentiel conférant dès lors une dimension partisane accentuée à la candidature dans son orientation politique et idéologique (2).

1. De la nécessaire étiquette partisane du candidat à l'élection présidentielle

Le rôle des partis politiques envers les candidats à l'élection présidentielle n'est pas évident en premier lieu dans la mesure où, si les partis s'impliquent dans cette compétition, c'est le plus souvent en soutien à une candidature préalablement annoncée. Le rôle des partis politiques apparaît ainsi comme étant variable de prime abord puisque dépendant d'une pluralité de facteurs (a). Mais le rôle des partis politiques s'avère finalement déterminant, peu importe qu'il s'agisse d'une désignation par le parti, dans le cadre des primaires, ou d'un soutien annoncé postérieurement à la candidature comme lors des premières élections présidentielles (b).

a) Un rôle a priori variable des partis dans la candidature

L'élection présidentielle au suffrage universel direct est classiquement présentée comme « la rencontre d'un homme et d'un peuple »¹⁰⁶⁷. C'est la raison pour laquelle la candidature à une

¹⁰⁶⁷ V. par exemple F. Bayrou, meeting de Caen, 1^{er} mars 2007 ; qualifié de « mythe fondateur » par F. Bazin, « La primaire ou la fin de la rencontre d'un homme et d'un peuple », *Le Figaro*, 9 juin 2015, p. 16 ; v. aussi J.-B. de Montvalon, « La “rencontre d'un homme et d'un peuple”, histoire d'un mythe », *Le Monde.fr*, mardi 7 mars 2017 [en ligne : https://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2017/article/2017/03/07/la-rencontre-d-un-homme-et-d-un-peuple-histoire-d-un-mythe_5090440_4854003.html] selon lequel il s'agit d'une « fiction issue de la mythologie gaullienne [qui] accompagne ce scrutin ».

telle élection est avant tout le choix individuel d'un homme dont l'ambition personnelle est d'accéder à cette haute fonction de l'État. La réforme de l'élection directe dans sa conception gaullienne a donc pour objectif de fixer le soutien populaire non plus sur un parti politique mais sur une personnalité afin de favoriser cette neutralité dans sa dimension partisane, en modérant dans le même temps le « régime des partis ». C'est ainsi que la première élection présidentielle au suffrage universel direct en France se déroule en-dehors « de la coupe des partis politiques » selon C. Estier¹⁰⁶⁸.

Cette vision gaullienne des institutions¹⁰⁶⁹ survit au général, en s'illustrant à travers d'autres candidatures sous la V^e République comme celle de G. Pompidou qui impose son « acte personnel » de candidature au parti politique¹⁰⁷⁰. Celle-ci semble partagée par d'autres figures politiques, telles que F. Mitterrand et J. Lecanuet, qui, dès la première élection présidentielle au suffrage universel direct en 1965, déclarent leur candidature en-dehors du cadre partisan, pour obtenir le soutien de certains partis politiques par la suite¹⁰⁷¹. La première tentative avortée en ce sens est celle de G. Defferre qui tente d'imposer sa candidature aux partis politiques¹⁰⁷² en « pren[ant] de vitesse la SFIO et le MRP »¹⁰⁷³. Dans ces cas de figure, la question de l'implication des partis politiques dans la désignation des candidats se pose véritablement dans la mesure où ce sont des personnalités qui semblent s'imposer au parti. Pour autant, le parti politique n'est pas passif dans ce processus puisque celui-ci vient au soutien d'une candidature préalablement annoncée¹⁰⁷⁴. Mais le contexte politique peut le contraindre à soutenir telle ou telle candidature en réduisant considérablement sa marge de manœuvre¹⁰⁷⁵. En effet, le parti politique se doit de

¹⁰⁶⁸ C. Estier, O. Rouquan, « Je ne crois plus à une candidature unique, mais il faut réduire la dispersion », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°4, 2005/2, p. 25 : « Et puis la première élection de 1965 ne se déroule pas sous la coupe des partis politiques. À droite, le général de Gaulle bien entendu ; un candidat centriste ; mais à gauche, le regroupement des forces de gauche se fait sur un candidat qui n'est pas *leader* de parti, mais membre d'une petite organisation, la Convention des Institutions Républicaines ».

¹⁰⁶⁹ Il est sans doute opportun de rappeler ici l'amendement proposé par le général de Gaulle lors de l'élaboration de l'avant-projet constitutionnel en juin 1958 consistant à intégrer dans l'article 6 l'interdiction de candidater à la présidence de la République aux personnes n'ayant pas renoncé à leur « appartenance à un parti politique » (J.-L. Debré, *La Constitution de la V^e République*, PUF, Paris, 1975, p. 272). Cela s'inscrit parfaitement dans l'esprit des rédacteurs de la Constitution, puisque comme le rappelle R. Rémond, « l'une des idées inspiratrices des auteurs de la Constitution est de soustraire la désignation du président à l'action des partis, de les tenir en-dehors pour fonder son autorité morale, assurer sa liberté de décision et son indépendance ».

¹⁰⁷⁰ Selon F. Decaumont, G. Pompidou applique alors « un des principes que lui avait inculqué le Général de Gaulle, à savoir qu'une candidature à l'Elysée est un acte individuel qui ne nécessite pas l'investiture d'un parti », *La présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentiel français*, Economica, 1979, p. 37.

¹⁰⁷¹ F. Mitterrand obtient ainsi le soutien des radicaux, des socialistes et des communistes, alors que J. Lecanuet est soutenu par le MRP (v. B. François, « Histoire des candidatures à l'élection présidentielle », *Pouvoirs*, 2011/3, n°138, p. 6).

¹⁰⁷² R. Rémond, « La Cinquième République. Les partis et l'élection présidentielle », in L. Hamon, G. Lohrichon (dir.), *L'élection du chef de l'État en France. De Hugues Capet à nos jours*, Beauchesnes, 1988, p. 163.

¹⁰⁷³ B. François, « Histoire des candidatures à l'élection présidentielle », *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁷⁴ R. Rémond, « La Cinquième République. Les partis et l'élection présidentielle », L. Hamon, G. Lohrichon (dir.), *L'élection du chef de l'État en France. De Hugues Capet à nos jours*, Beauchesnes, 1988, pp. 163-164.

¹⁰⁷⁵ Dans le cas de F. Mitterrand par exemple, le retrait de G. Defferre dans le cadre de l'union de la SFIO et le MRP (M. Winock, *Les élections présidentielles en France. 1958-2012*, édition revue et augmentée, Perrin, 2016, pp. 36-37) semble jouer un rôle déterminant dans l'acceptation de sa candidature par l'union de la gauche (*ibid.*, pp. 38-39).

participer à cette élection dans le cadre de son activité politique pour son financement par exemple¹⁰⁷⁶ mais aussi et surtout pour sa visibilité politique. Mais dans les cas précités, il est pris de court par les annonces des candidatures qu'il n'a plus les moyens de rejeter ni de concurrencer, et qu'il ne peut plus que soutenir.

Ainsi la candidature à l'élection présidentielle, telle qu'elle se présente sous la V^e République, est avant tout le produit d'une ambition personnelle qui est tantôt validée par les organisations partisans et tantôt imposée à celles-ci par le contexte politique. Aussi, c'est parfois le parti lui-même qui est profondément remodelé¹⁰⁷⁷ voire nouvellement créé afin de servir au mieux les prétentions présidentielles de ses dirigeants¹⁰⁷⁸. Le constat qui aurait tendance à s'imposer dans ces cas est une certaine passivité des partis politiques dans ce processus qui serait alors l'apanage d'une stratégie de carrière politique individuelle. La vérification d'une telle observation serait de nature à remettre en cause la fragilisation de la neutralité partisane du président de la République. Pourtant, il ne fait pas de doute que le rôle joué par les partis s'avère déterminant pour qui souhaite imposer sa candidature à l'élection présidentielle.

b) Un rôle finalement déterminant des partis dans la candidature

Bien que la candidature à l'élection présidentielle soit avant tout un « acte personnel »¹⁰⁷⁹, le parti ne s'inscrit pas pour autant dans une position passive ou de simple intermédiaire entre le candidat et le corps électoral populaire. **Il constitue en premier lieu un véritable indicateur idéologique de la candidature permettant d'orienter le choix de l'électeur.** Cela n'est pas de nature à empêcher la constitution d'un lien direct entre le président élu et le peuple comme le souhaite le général de Gaulle. Mais cette fonction dévolue au parti par la pratique électorale a néanmoins pour effet d'**acter le rejet de la neutralité partisane dès le stade de la candidature par la revendication d'une position idéologique portée par le candidat.**

Cette fonction du parti est donc essentielle dans la procédure de l'élection présidentielle : le candidat doit avoir le soutien d'un parti politique ayant suffisamment de poids sur l'échiquier politique. En effet, le soutien apporté par le parti politique à la candidature revêt un caractère si

¹⁰⁷⁶ Cf. *infra*, cette section, §2.

¹⁰⁷⁷ C'est par exemple le cas du PS, surtout à la suite du Congrès d'Epinay de 1971, qui non seulement va pouvoir concilier les différents courants le composant, mais cela afin de mieux servir la candidature à la présidentielle, amorçant la présidentialisation du parti avant même 1981 (V. H. Portelli, « Le parti socialiste : une position dominante », in P. Bréchon (dir.), *Les partis politiques français*, La documentation française, 2005, p. 109 ; v. aussi G. Grunberg, F. Haegel, *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Presses de Sciences Po, 2007, p. 68).

¹⁰⁷⁸ Comparé à un « nouveau modèle d'organisation politique » (T. Choffat, « Le « macronisme » et la fin des partis traditionnels ? », *Civitas Europa*, vol. 39, n°2, 2017, p. 176), le mouvement qu'est En Marche (EM) lors de la campagne présidentielle de 2017 est une structure politique centralisée et hiérarchique créée dans l'objectif de faire élire son fondateur E. Macron (*ibid.*)

¹⁰⁷⁹ F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou...*, *op. cit.*, p. 37.

déterminant dans la pratique, qu'il n'est pas exagéré d'affirmer que l'étiquette partisane du candidat à l'élection conditionne le résultat de l'élection. Cela ressort en premier lieu de l'expérience des candidatures présentées en-dehors du soutien d'un parti qui ne parviennent généralement pas à obtenir des scores très élevés¹⁰⁸⁰. Par exemple, le candidat conservateur sans étiquette J. Royer ne parvient à rassembler que 3% des suffrages exprimés sur son nom lors du premier tour des élections présidentielles de 1974¹⁰⁸¹. De même, M. Debré, candidat gaulliste à l'élection présidentielle de 1981, désireux de se présenter sans l'intermédiaire d'un parti et de redonner ainsi sens à la conception gaullienne de la présidence, obtient un peu plus de 1,6% des suffrages exprimés lors du premier tour¹⁰⁸². L'exemple le plus révélateur est sans doute celui de l'affrontement lors de l'élection présidentielle de 1995 entre E. Balladur et J. Chirac. Alors que le premier est à Matignon depuis 1993 et dispose d'une opinion politique particulièrement favorable¹⁰⁸³, le second est maire de Paris, mais a un contrôle plus important sur le parti majoritaire qui est alors le RPR¹⁰⁸⁴. Bien entendu, le succès de J. Chirac n'est pas uniquement imputable à son positionnement dans le parti politique¹⁰⁸⁵, mais c'est néanmoins cet appui partisan qui constitue alors sa force première l'amenant finalement jusqu'à l'Élysée. Il s'avère ainsi que, dans la pratique du régime, la stratégie imposée à toute démarche sérieuse de candidature est synthétisée par l'affirmation suivante : « Qui tient le parti tient la candidature »¹⁰⁸⁶. Afin d'obtenir le soutien du parti, le candidat doit se situer au cœur des rouages de celui-ci.

L'étiquette partisane est donc indispensable pour le candidat à l'élection impliquant mécaniquement la mise en avant du parti politique dans le cadre d'un processus duquel il est pourtant initialement exclu¹⁰⁸⁷. Mais le rôle du parti ne se limite pas à celui d'une labellisation des

¹⁰⁸⁰ C. Pütz, « La présidentialisation des partis français », in F. Haegel (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Les presses de sciences po, Paris, 2007, p. 335.

¹⁰⁸¹ Décision n°74-30 PDR du 7 mai 1974, « Déclaration du 7 mai 1974 relative aux résultats du premier tour de scrutin », *JORF*, 8 mai 1974, p. 4899

[en ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1974/7430pdr.htm>].

¹⁰⁸² Décision n°81-45 PDR du 29 avril 1981, Déclaration du 29 avril 1981 relative aux résultats du premier tour de scrutin, *JORF*, 30 avril 1981, p. 1231 [En ligne : www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1981/8145pdr.html].

¹⁰⁸³ M. Winock, *Les élections présidentielles en France...*, op. cit., pp. 135-136.

¹⁰⁸⁴ Pour T. Wieder, l'un des « quatre éléments » dont J. Chirac tire profit lors des élections présidentielles de 1995 est qu'il détient « la haute main sur le RPR dont la mobilisation, en période électorale, est décisive » (T. Wieder, « Présidentielle : quand se joue l'élection ? », *Le Monde*, Mercredi 11 janvier 2012, p. 19). De même selon M. Winock : « Il [J. Chirac, ndlr] le combattrait de toutes ses forces, et avec l'aide du RPR, dont son fidèle Jean-Louis Debré était le secrétaire général » (M. Winock, *Les élections présidentielles en France...*, op. cit., p. 136).

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, pp. 137-138. F. Haegel présente ainsi J. Chirac comme « le candidat naturel du RPR » (F. Haegel, « Chapitre 5. Jacques Chirac candidat « naturel » (et métamorphosé) du RPR ? », in P. Perrineau (dir.), *Le vote de crise. L'élection présidentielle de 1995*, Presses de Sciences Po, 1995, pp. 96-97).

¹⁰⁸⁶ V. par exemple O. Duhamel, « Balladuromania », *L'Express*, jeudi 10 juin 1993, n°2188, p. 59 ; F. Bazin, « Sarkozy, Juppé, Fillon, NKM... Comment le piège de la primaire s'est refermé sur la droite », *Challenges* (site web), vendredi 18 septembre 2015 [en ligne : https://www.challenges.fr/politique/sarkozy-juppe-fillon-nkm-comment-le-piege-de-la-primaire-s-est-referme-sur-la-droite_47885].

¹⁰⁸⁷ Il s'agit de l'analyse de R. Rémond qui constate l'importance prise par les partis politiques dans l'élection présidentielle tout en la relativisant : « L'élection ne se déroule plus en leur absence : ils ne s'abstiennent plus comme en 1959, ils interviennent et jouent un rôle, mais les individus ont plus d'importance, les électeurs également. Cette évolution est assez éloignée du point de départ : l'élection échappe aux partis, mais ils concourent à l'expression du suffrage » (R. Rémond, « La Cinquième République. Les partis et l'élection présidentielle », op. cit., p. 167).

candidatures. Le soutien idéologique du candidat par le parti doit être clair et franc. En effet, l'expérience tend à démontrer que les discordances pouvant s'exprimer dans ce cadre influence le résultat électoral¹⁰⁸⁸.

L'unité idéologique entre le candidat et le parti ou groupe de partis est essentielle. La réalité de cette affirmation est illustrée par l'exemple de la seule élection présidentielle au suffrage universel direct ayant eu lieu en Turquie en 2014 qui voit l'affrontement de trois candidats disposant chacun du soutien d'un ou plusieurs partis politiques : le Premier ministre en exercice depuis plus d'une décennie R. T. Erdoğan soutenu par sa majorité, le candidat du parti de la minorité kurde du HDP S. Demirtaş, ainsi que E. Ihsanoğlu, le candidat présenté par une coalition de partis dont notamment le CHP et le MHP afin de faire front contre la candidature de R. T. Erdoğan. Ces deux partis n'ont pas, en réalité, de proximités idéologiques marquées dans leur ligne politique. Cependant, un objectif les unit visant à préserver les institutions turques de l'évolution souhaitée par R. T. Erdoğan consistant à faire du président une autorité gouvernante. Le but de cette candidature commune par la désignation d'une telle personnalité¹⁰⁸⁹ est de maintenir la neutralité présidentielle. Mais le candidat ne présente pas une identité idéologique, ce qui peut apparaître comme l'un des facteurs explicatifs de son échec malgré le soutien de deux partis politiques de poids. Toutefois, l'absence de clarté idéologique du candidat E. Macron peut aussi apparaître comme un contre-exemple en ce sens qu'il ne présente pas une idéologie manifestement identifiée sur l'échiquier politique mais emprunte à la fois à la droite et à la gauche selon le champ politique concerné. La fondation d'un mouvement politique personnalisé pourrait aussi relativiser l'intérêt du soutien d'un parti politique important dans le cadre d'un tel processus. Mais dans ce cas très particulier, les champs idéologiques des candidats sont en réalité assez bien identifiés¹⁰⁹⁰, et l'unité idéologique entre le candidat-fondateur et le mouvement est préservée.

Dans ce cas, ce n'est plus la définition du statut présidentiel qui guide le choix de l'électorat, c'est-à-dire l'élection d'une personnalité apte à accomplir toutes les missions dévolues à un chef de l'État incarnant le pouvoir neutre, mais plutôt la ligne politique défendue par celui-ci qui entraîne soit l'adhésion soit le rejet du corps électoral. C'est la raison pour laquelle il n'est dès

¹⁰⁸⁸ Par exemple, selon l'analyse de P. Bréchon, la division des socialistes face au vainqueur de la primaire de la gauche qui est B. Hamon, ne permet pas à ce dernier de rassembler l'électorat de gauche. C'est ainsi qu'il passe de 15 à 18 % d'intentions de vote présidentiel au soir de sa qualification à « 8 % le 23 avril » (P. Bréchon, « Après la présidentielle de toutes les surprises, des législatives très ouvertes », *La Tribune*, jeudi 11 mai 2017, p. 171).

¹⁰⁸⁹ E. Ihsanoglu est un ancien diplomate turc qui a notamment été le secrétaire général de l'Organisation islamique de coopération. La stratégie politique est de faire prévaloir son expérience à l'international, tout en essayant de capter les électeurs de l'AKP par le recours à un candidat ouvertement musulman, (V. G. Perrier, « L'opposition a du mal à faire émerger un candidat crédible à la présidentielle turque », *Le Monde*, mercredi 6 août 2014, p. 3).

¹⁰⁹⁰ Bien que le candidat E. Macron soit issu d'un gouvernement socialiste, et qu'il procède à une stratégie nouvelle pour les partis politiques afin d'élaborer son programme politique, en prenant notamment appui sur les réseaux sociaux et la société civile (T. Choffat, « Le « macronisme » et la fin des partis traditionnels ? », *Civitas Europa*, n°39, 2017/2, p. 175), les bases idéologiques du macronisme restent traditionnelles. Dans son mode d'organisation, F. Sawicki évoque « un système très centralisé, néo-gaulliste, quasi-militaire, fait pour défendre une personne » (cité par E. Sabado, « LREM : un système néogaulliste, quasi militaire », *Mediapart*, 29 juillet 2017).

lors plus possible, même pour les partis politiques qui souhaitent revenir à un statut présidentiel neutre, de désigner une personnalité en-dehors ou suffisamment éloignée du parti et se présentant comme l'incarnation d'un pouvoir neutre¹⁰⁹¹. La dynamique institutionnelle devient alors imparable¹⁰⁹². Il faut nécessairement faire le choix d'une personnalité qui est non seulement politiquement et idéologiquement marquée, mais qui dispose en plus du soutien du parti ou du mouvement. Ce n'est donc plus nécessairement un homme qui, à travers une candidature initialement individuelle, s'impose à un parti, mais le parti, qui prend la main sur la désignation du candidat par son ascendant idéologique. Cette personnalité s'impose parfois d'elle-même, du fait de sa popularité, et de sa force politique au sein du rouage partisan¹⁰⁹³ ; mais ne pouvant faire l'économie d'un tel soutien, le candidat et le parti se trouvent tout de même dans une relation d'interdépendance¹⁰⁹⁴.

Il serait sans doute possible de nuancer ces propos avec les exemples des hommes politiques ayant procédé à la création d'une organisation partisane sur-mesure afin de réaliser leur ambition présidentielle. Dans ce cas, il ne s'agit plus d'une relation d'interdépendance entre le candidat et le parti, le parti constituant un outil au service du candidat. Ainsi l'exemple des élections présidentielles de 2017, avec le succès du candidat Emmanuel Macron s'appuyant sur une structure nouvellement créée et ayant pour objectif de soutenir la candidature de son fondateur aux élections présidentielles, est particulièrement révélateur à ce propos. Pour autant, le mouvement ainsi créé¹⁰⁹⁵, reste essentiel dans cette démarche. Mais malgré le positionnement « ni de droite ni de gauche » affiché par le mouvement « En Marche ! » qui devient peu de temps après

¹⁰⁹¹ Par exemple, les candidats à l'élection présidentielle qui défendent l'idée d'une VI^e République avec un chef de l'État neutre sont des personnalités idéologiquement marquées comme A. Montebourg ou J.-L. Mélenchon. Cependant, ces candidats présentent un programme politique à l'appui de leur candidature ce qui rend très difficilement envisageable un retour à une lecture neutre du statut présidentiel en cas de victoire aux élections.

¹⁰⁹² Ce qu'illustre parfaitement la présidence de F. Mitterrand qui était l'un des plus fervents opposant au régime gaullien mais a tout de même effectué un usage accru des prérogatives présidentielles découlant parfois d'une interprétation toute personnelle de la Constitution de 1958.

¹⁰⁹³ Par exemple, la désignation de Nicolas Sarkozy comme candidat de l'UMP lors du Congrès du parti le 14 janvier sur un score plébiscitaire de près de 98% est significative d'une force politique du candidat qui s'impose au parti. Ainsi, les potentiels rivaux du futur président (l'ancien Premier ministre D. de Villepin et M. Alliot-Marie) ont été assez rapidement évincés (P. Esplugas, « Élection présidentielle de 2007 et démocratie », *Pouvoirs*, 2007/3, n°122, p. 142).

¹⁰⁹⁴ La seule exception à cette règle est celle des personnalités politiques choisissant de créer leur propre structure partisane pour mener leur campagne électorale. Cela démontre d'une part la nécessité d'appuyer la candidature sur ce type de structure (et confirme une fois de plus, si besoin était, le rejet de la neutralité présidentielle), mais également que les candidats ayant une force politique suffisante peuvent faire l'économie du soutien des structures partisans dominantes.

¹⁰⁹⁵ Le mouvement « En Marche ! » est lancé en avril 2016, Emmanuel Macron étant alors le ministre de l'Économie du gouvernement de Manuel Valls. Cependant, les statuts de l'« Association pour le renouvellement de la vie politique » ont été publiés dans le *Journal officiel* dès le 5 mars 2016 (*Annexe au journal officiel de la République française lois et décrets*, Annonce n°2420, p. 145 [en ligne : http://www.journal-officiel.gouv.fr/publications/assoc/pdf/2016/0010/JOAFE_PDF_Unitaire_20160010_02420.pdf]). Est également publié le même jour, les statuts du microparti « Association pour le financement du parti « association pour le renouvellement de la vie politique » », *ibid.*, Annonce n°2421.

les élections présidentielles de 2017 « La République En Marche » pour les législatives¹⁰⁹⁶, il apparaît un positionnement politique empruntant les idéaux des principaux partis de gouvernement, tout en rejetant les échecs attribués à ceux-ci. Le parti présidentiel constitue, lors de la candidature du huitième président de la V^e République, un outil indispensable à son succès électoral dont il n'aurait pu se passer¹⁰⁹⁷. En Turquie, c'est la candidate M. Akşener, dissidente du MHP qui a rejoint l'AKP de R. T. Erdoğan dans la « coalition populaire » (*Cumhur ittifakı*), qui crée son parti politique *İyi parti* (le Bon parti) et participe avec celui-ci aux élections législatives et présidentielles de 2018 avec un succès moindre qu'E. Macron¹⁰⁹⁸. Néanmoins, ces élections permettent alors à la candidate de se repositionner idéologiquement par rapport à son ancien parti et de prendre la stature de l'une des opposantes politiques au président de la République en place.

Une autre nuance peut être apportée par l'exemple de Marine Le Pen, candidate du Front national arrivée au second tour de l'élection présidentielle de 2017, qui fait le choix durant l'entre-deux-tours de se mettre en retrait de la présidence de son parti en se plaçant, en tant que candidate à la présidence de la République, « au-dessus de considérations partisans »¹⁰⁹⁹. Par cette annonce, l'objectif de la candidate n'est cependant pas de revenir à une conception plus neutre du statut présidentiel. Sa volonté est bien d'assouplir le « carcan idéologique » que représente son parti afin de retravailler certains points de son programme et d'élargir par la même occasion sa base électorale. De même, des éléments comme l'absence du logo du parti sur les affiches, remplacé par une rose bleue¹¹⁰⁰, ou encore du nom de famille de la candidate constituent autant d'indices d'une volonté de voiler l'appartenance de celle-ci au parti situé à l'extrême-droite de l'échiquier politique français et de mettre en avant sa personnalité. Toutefois, là encore l'appartenance au parti politique n'est pas remise en cause s'agissant ici davantage d'un choix d'opportunité électoraliste que d'un véritable éloignement de la base idéologique du parti significatif d'un retour vers la neutralité présidentielle. Il est possible de dénoter en effet ces dernières années une certaine défiance de l'électorat vis-à-vis des partis politiques traditionnels poussant certains candidats à

¹⁰⁹⁶ Annoncé par Richard Ferrand, alors secrétaire général d'En Marche, lors d'une conférence de presse du 8 mai 2017 [En ligne : <https://www.publicsenat.fr/article/politique/richard-ferrand-presente-la-feuille-de-route-d-en-marche-pour-les-legislatives>].

¹⁰⁹⁷ Dans ce cas précis, le parti et le candidat semblent indissociables l'un de l'autre. Le choix même de doter le nom du parti de ses propres initiales en est un signe révélateur.

¹⁰⁹⁸ Soit 7,4% des suffrages exprimés, ce qui place la candidate en quatrième position, au coude à coude avec S. Demirtaş le candidat du HDP (*Yüksek Seçim Kurulu*, 04.07.2018, K. 952, *Resmî Gazete* 04.07.2018-30468 [en ligne : <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180704M1-1.pdf>]).

¹⁰⁹⁹ Marine Le Pen a annoncé ce choix lors d'une interview au journal télévisé de France 2 du 24 avril 2017 : « J'ai toujours considéré que le président de la République est le président de tous les français et qu'à ce titre, il doit rassembler tous les français. (...) C'est la raison pour laquelle il m'est apparu indispensable de me mettre en congé de la présidence du Front national. Ce soir je ne suis donc plus la présidente du Front national, je suis la candidate à la présidentielle, (...). Je suis au-dessus des considérations partisans. », [En ligne : http://www.francetvinfo.fr/politique/marine-le-pen/video-regardez-l-integralite-de-l-interview-de-marine-le-pen-sur-france-2_2159934.html].

¹¹⁰⁰ M. Turcan, « Le logo FN a progressivement disparu de la communication de Marine Le Pen », *Business insider France*, 17 novembre 2016 [En ligne : <http://www.businessinsider.fr/le-logo-du-fn-a-progressivement-disparu-de-la-communication-de-marine-le-pen-ces-photos-de-discours-le-montrent/>].

prendre leur distance, notamment lorsqu'il ne s'agit pas d'un parti pouvant rassembler suffisamment pour offrir la victoire au second tour. L'usage consistant à créer son propre mouvement politique afin d'asseoir sa candidature est de plus en plus répandu¹¹⁰¹.

Cette interdépendance entre le candidat et le parti ou le groupe de partis qui le soutient a logiquement des conséquences sur la construction d'un programme commun.

2. De l'interaction à l'unité idéologique entre le candidat et le parti dans la construction du programme du candidat à la présidence

L'unité idéologique qui lie le candidat à la présidentielle au parti politique a pour effet de conférer au premier une stature partisane qui se maintient tout au long du mandat présidentiel. Cette stature partisane se concrétise dès la phase de candidature par l'élaboration du programme politique censé être mis en œuvre durant le mandat présidentiel en cas d'élection. En effet, l'étiquette partisane du candidat à la présidence de la République doit nécessairement être accompagnée de ce programme politique qui y correspond.

C'est ainsi que, suite au rejet de la neutralité présidentielle et à la mise en place de l'élection directe du président, les élections présidentielles deviennent un terrain d'affrontements politiques incontournables pour les partis politiques¹¹⁰², y compris pour ceux qui ont le moins de poids sur l'échiquier politique¹¹⁰³. Elles deviennent un espace privilégié d'échanges et de débats non seulement entre les personnalités qui y concourent, mais également, et de plus en plus, entre les

¹¹⁰¹ Pour les élections de 2017, il en était ainsi pour M. Alliot-Marie (Nouvelle France), E. Macron (En Marche!), J.-L. Mélenchon (La France insoumise) et R. Yade (La France qui ose).

¹¹⁰² Selon M. Lazard : « Mais surtout, les partis politiques s'approprient l'élection présidentielle, plus ou moins rapidement et non sans de lourdes controverses, en particulier à gauche. Il leur faut en effet trouver un candidat susceptible de l'emporter ou de permettre au parti de se faire connaître pour exister et d'être ainsi en mesure éventuellement de négocier avec ses alliés. Les partis tendent à devenir des machines pour sélectionner leur champion à la présidentielle quand bien même ils critiquent celle-ci et se prononcent pour une Sixième République, à l'instar du Parti de gauche puis de La France insoumise » (M. Lazard, « Chapitre 11. Construction et déconstruction du système des partis », in O. Duhamel (dir.), *La Ve démythifiée*, Presses de Sciences Po, 2019, p. 143).

¹¹⁰³ Selon H. Portelli : « les partis mineurs ont été gagnés par cette évolution, même si leurs chances de succès sont devenues hypothétiques face aux grands partis d'électeurs. Il est impensable pour les leaders de ces formations de ne pas se présenter à l'élection présidentielle, qui leur permet de disposer d'une tribune médiatique unique afin de se faire connaître et de diffuser leur programme politique. De Jean-Marie Le Pen à Arlette Laguiller, de François Bayrou à Olivier Besancenot, l'élection présidentielle et ses 85 % de votants constituent l'occasion unique d'exister et de pouvoir ensuite peser sur les élections (régionales, européennes) où l'enjeu est moindre, le mode de scrutin (proportionnel) plus favorable et la fidélité aux grands partis de gouvernement plus limitée » (H. Portelli, « La Ve République et les partis », *Pouvoirs*, n°126, 2008/3, p. 68).

formations politiques¹¹⁰⁴. La confrontation des programmes portés par les candidats constitue un point essentiel de ces confrontations inter-partisanes dans le cadre de ces élections.

Mais quel est le degré d'implication du ou des partis soutenant la candidature présidentielle dans le processus d'élaboration de son programme ? En effet, si celui-ci est important, la stature partisane du candidat à l'élection a de fortes chances de perdurer durant le mandat par le maintien de lien étroit entre le parti et le président élu dans la mise en œuvre du programme. Comme vu précédemment, le candidat a besoin d'avoir recours à l'étiquette partisane d'un parti ou d'un groupe de partis. Inversement, le parti, afin de gagner en visibilité sur le terrain politique, doit être incarné par un candidat « présidentiable ». Dans ces conditions, le programme politique devrait être la formalisation du compromis entre le candidat et le parti, ou le groupe de partis qui le soutien(nen)t. Le lien d'interdépendance qui unit un candidat charismatique, mieux à même de porter l'étiquette et donc les idées du groupe politique qui le soutien, et ce groupe même qui appose son « label » sur cette candidature apportant par ce soutien une base électorale ainsi qu'un levier de potentiels ministres et parlementaires est encore mis en évidence. Une telle union d'intérêt a pour effet de renforcer la dimension partisane de la candidature en influençant notamment la composition du programme politique du candidat.

Le développement des programmes politiques au sein des partis français est particulièrement visible à gauche à partir de 1968¹¹⁰⁵, marqué notamment par la signature du programme commun de gouvernement entre le PS et le PC le 27 juin 1972¹¹⁰⁶. Pour la droite, ce n'est qu'à partir de l'alternance de 1981 et de son positionnement à l'opposition que la « fonction programmatique » s'impose à elle¹¹⁰⁷. L'impératif d'élaborer des programmes politiques à l'occasion des élections présidentielles s'impose avec évidence à partir de la campagne de F. Mitterrand et de ses « 110 propositions pour la France »¹¹⁰⁸. Ce programme politique s'inspire du programme socialiste dans la mesure où il est élaboré « à partir d'un inventaire de 400 points programmatiques issus des documents du parti rédigés depuis Epinay » desquels « furent extraites 81, puis 110 propositions »¹¹⁰⁹. Bien que le candidat F. Mitterrand et une cellule dirigée par P. Bérégovoy opèrent alors certains choix, de nature à occulter certains courants au sein du

¹¹⁰⁴ S. Berstein, « L'élection présidentielle dans le jeu politique français (1965-2005) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°2, 2005/4, p. 60 : « L'élection du président de la République n'a pas échappé au politique pour incarner la nation ; elle s'est avérée une procédure politique exigeant débat, échange d'arguments, efforts pour arracher la conviction d'un corps électoral qui a joué avec satisfaction le jeu démocratique auquel il était convié ».

¹¹⁰⁵ C. Le Bart évoque pour cette période une « effervescence programmatique » (C. Le Bart, « Les partis politiques : quelle capacité programmatique ? », *Cahiers français*, n°364, La documentation française, septembre-octobre 2011, p. 39).

¹¹⁰⁶ M. Tracol, « 12. Faut-il appliquer les 110 propositions ? », in K. Fertikh, M. Hauchecorne, N. Bué (dir.), *Les programmes politiques*, coll. « Res publica », Presses universitaires de Rennes, 2016, p. 217.

¹¹⁰⁷ C. Le Bart, « Les partis politiques : quelle capacité programmatique ? », *op. cit.*, p. 39.

¹¹⁰⁸ V. S. Berstein, « Le programme présidentiel : les 110 propositions », in S. Berstein, P. Milza et J.-L. Bianco (dir.), *Les années Mitterrand. Les années du changement (1981-1984)*, Perrin, 2001, pp. 77-99.

¹¹⁰⁹ M. Tracol, « 12. Faut-il appliquer les 110 propositions ? », *op. cit.*, p. 223.

parti¹¹¹⁰, il y a ici une influence du parti sur le programme présidentiel¹¹¹¹. Pour M. Tracol, cela va probablement au-delà de la simple influence lorsqu'il affirme que « la continuité était forte avec les programmes précédents [du parti] »¹¹¹². Dans le même sens, B. Lemoine met l'accent sur l'importance du chiffrage partisan lors des campagnes présidentielles en soulignant que « l'activité de calcul des coûts budgétaires d'un programme a rarement échappé, avant 2007, à la maîtrise tactique des partis politiques »¹¹¹³.

Les programmes présidentiels, sous l'influence des partis politiques, se font ainsi de plus en plus clivants. N. Rousselier décrit les conséquences de ce processus notamment sur le fonctionnement du régime en ces termes :

« L'équation devient donc la suivante : plus le programme présidentiel est ambitieux et directif, plus la victoire du président a été emportée de haute lutte, dans un clivage droite/gauche très marqué, plus cette victoire est de nature partisane et plus la présidence a la possibilité, mais aussi l'obligation, d'être dominatrice »¹¹¹⁴.

Le développement du processus des primaires¹¹¹⁵ pourrait apparaître *a priori* comme un moyen pour le candidat d'imposer davantage sa vision personnelle de son programme sans avoir recours aux compromis avec les partis et ses divers courants. Toutefois, par plusieurs aspects, il

¹¹¹⁰ En effet, selon M. Tracol, le projet de F. Mitterrand rompt totalement avec l'« autogestion » qui est une idée développée par le courant dit de la « deuxième gauche » constituant un courant du parti socialiste (*ibid.*, p. 224). Toutefois, le parti lui-même est déjà dans cette dynamique dans le *Projet socialiste pour la France des années 80* adopté en janvier 1980 (*ibid.*).

¹¹¹¹ Il est bien question ici d'une influence et non d'une véritable direction du parti sur le programme présidentiel. En effet S. Berstein fait état dans son étude sur le programme présidentiel de F. Mitterrand d'une note confidentielle de G. Filloud du 2 décembre 1980 de laquelle il est possible de déduire la marge de manœuvre accordée au candidat : « Les thèmes de campagne seront naturellement extraits du projet socialiste. Ils n'ont pas à être débattus dans les instances du PS en vue d'aboutir à un document nouveau, manifeste ou plate-forme. Le travail consistant à sélectionner les thèmes à retenir et à rechercher leur traduction à l'usage du grand public ne peut être accompli que par le candidat, son équipe et les experts en communication requis. La meilleure forme de présentation du programme paraît être celle de propositions concrètes précises et en nombre limité » (S. Berstein, « Le programme présidentiel : les 110 propositions », *op. cit.*, pp. 78-79).

¹¹¹² *Ibid.*, p. 224.

¹¹¹³ B. Lemoine, « Chiffrer les programmes politiques lors de la campagne présidentielle 2007. Heurs et malheurs d'un instrument », *Revue française de science politique*, n°58, 2008/3, p. 408.

¹¹¹⁴ N. Rousselier, « Chapitre 1. Un pouvoir présidentiel encombré de sa force », O. Duhamel (dir.), *La V^e démystifiée*, coll. « Académique », Presses de Sciences Po, 2019, p. 23). L'auteur poursuit ainsi : « Le président est fort mais il est le président d'un parti ou bien le président de la gauche contre la droite, ou de la droite contre la gauche. S'il retrouve une certaine image de père de la nation, placé au-dessus du forum, c'est en période de cohabitation et donc dans un moment de relatif affaiblissement de son rôle effectif. Aussi, par plusieurs aspects, on peut dire que le type de domination qu'exercent les présidents de la Cinquième, surtout à partir de Valéry Giscard d'Estaing et de François Mitterrand, est plus élevé que ce à quoi s'attendait le général de Gaulle. Mais il n'est pas de la même nature que ce que le fondateur du régime avait idéalement projeté » (*ibid.*).

¹¹¹⁵ En ce qui concerne la France, le rapport de la Fondation Terra Nova fait remonter les « racines anciennes » des primaires à 1971 avec l'inscription dans les statuts du parti socialiste du principe de l'élection du candidat à la présidentielle par les membres du parti. Toutefois, la première application n'aura lieu qu'en 1995 au PS et en 2007 à l'UMP concernant les primaires dites fermées (Fondation Terra Nova, *Pour une primaire à la française*, *op. cit.*). Les premières primaires dites « ouvertes » ont eu lieu au PS en 2011, tandis que le parti LR a organisé les siens en 2016 pour les présidentielles de 2017. En revanche, concernant le cas de la Turquie, les trois candidats aux élections présidentielles ont été désignés via un processus interne au parti.

maintient en réalité les liens entre le candidat et le parti politique de rattachement pour renforcer le concept d'un chef de l'État partisan. En effet, la mise en place des primaires en elle-même est déjà un signe d'acceptation d'un statut du chef de l'État défendant un choix idéologique affirmé puisque c'est sur ce choix, conjugué avec celui de la personnalité, que l'électeur des primaires se prononce. Cependant, l'idéologie, et par voie de conséquence le programme défendu par le candidat, est nettement plus ancrée dans l'organisation partisane dont il provient. Ainsi, un candidat ayant fait de la présidence de la République une ambition personnelle puis ayant reçu l'appui de son parti a davantage de latitude pour la définition de son programme politique ; le candidat ayant remporté les primaires d'un parti doit recomposer un programme politique qui, non seulement reprend les principaux axes idéologiques défendus lors de cette pré-élection, mais qui rassemble également tout le parti et les idées qui sont défendues par les autres candidats et qui ont reçu plus ou moins de succès lors du vote¹¹¹⁶. Pour cela le candidat désigné par les primaires doit parfois assouplir un positionnement idéologiquement ancré dans l'objectif de fédérer plus d'électeurs lors des élections¹¹¹⁷. Il apparaît aussi que les stratégies mises en œuvre lors des primaires ont des impacts considérables sur le mandat présidentiel, mais qui s'inscrivent parfois clairement à l'opposé du vote des électeurs. Ainsi, les alliances réalisées par les candidats, parfois au détriment de la proximité idéologique, peuvent influencer considérablement la ligne politique défendue par le président lors de l'exercice de son mandat¹¹¹⁸.

La faible expérience française des primaires ouvertes démontre également d'autres limites d'une telle institution, tout en confirmant la nécessité de l'ancrage partisan du candidat. Le développement de ce procédé lors des élections présidentielles de 2017 montre que le vote des citoyens s'inscrit parfois dans une perspective différente en consacrant la victoire des candidatures plus idéologiquement ancrées dans le parti mais dans le même temps moins fédératrices¹¹¹⁹. L'évolution prise par ces élections de 2017 restera sans doute au stade d'exception au vu de leur contexte très particulier¹¹²⁰ et des dispositions qui seront certainement prises postérieurement pour

¹¹¹⁶ C'est ainsi que le candidat F. Hollande procède à la synthèse des programmes présentés lors de la primaire pour l'élection présidentielle avec une campagne plus à gauche, révélée notamment par le discours du Bourget du 22 janvier 2012.

¹¹¹⁷ En ce qui concerne, par exemple, les programmes des candidats de gauche et de droite victorieux aux primaires visant les présidentielles de 2017, le candidat Benoît Hamon a largement restructuré sa fameuse proposition de revenu universel alors que François Fillon, candidat aux élections présidentielles, s'est écarté de son projet de réforme de l'Assurance maladie de François Fillon, candidat aux primaires LR.

¹¹¹⁸ Ainsi, Manuel Valls a considérablement influencé le mandat de François Hollande lorsqu'il a pris les fonctions de Premier ministre, alors qu'il avait obtenu un très faible score lors des primaires. Tandis que Martine Aubry et Arnaud Montebourg, classés en deuxième et troisième positions lors du premier tour des primaires, ont été parmi les frontistes, P. Avril, « Les primaires : un affaiblissement de la démocratie ? », *Pouvoirs*, 2015/3, n° 154, p. 135.

¹¹¹⁹ D. Giannetti, R. Lefebvre, « Adoption, institutionnalisation et diffusion des primaires ouvertes. Une approche comparée franco-italienne », *Revue internationale de politique comparée*, 2015/3, Vol. 22, p. 374 : « Selon un motif récurrent dans ces analyses, les primaires attirent des électeurs radicaux (*hardcore partisans*) dont le choix s'oriente vers des candidats en décalage avec les préférences de l'électeur médian. Dans d'autres termes, les primaires produisent des candidats dont les performances électorales sont plus faibles dans les élections générales. »

¹¹²⁰ En effet les élections présidentielles de 2017 ont été marquées par une grande défiance des électeurs vis-à-vis de la classe politique dirigeante et une volonté de renouveau. Ainsi, les anciens présidents furent écartés (alors que N. Sarkozy arrivait troisième à la primaire ouverte de la droite et du centre (M. Goar et A. Lemarié, « François Fillon

parer aux défauts engendrés par les primaires socialistes et républicaines. Toutefois, l'enseignement à en tirer concernant l'interaction idéologique des partis sur les candidatures aux élections présidentielles est que celle-ci est, et demeure, nécessaire au succès du candidat lors de l'élection présidentielle. Le candidat désigné lors des primaires, détient une légitimité électorale considérable, mais cela est insuffisant et doit être conjugué au soutien du parti. Le parti lui-même a des avantages au développement d'un tel processus qui multiplie ses chances de succès aux élections en éliminant les éventuelles divisions des voix dans un même camp politique, et cela a également pour effet d'accroître sa légitimité et son attractivité¹¹²¹.

Cette évolution démontre un certain effacement progressif d'une doctrine claire, celle-ci s'adaptant au gré de l'électorat, dans une logique de marketing politique, avec d'un côté une polarisation extrême pendant les campagnes électorales par la confrontation des différents programmes, et de l'autre une tentative de rassemblement, parfois à partir du second tour puis durant la composition gouvernementale. La doctrine présidentielle a finalement vocation à s'adapter à l'opinion publique, elle est souple et évolutive, de moins en moins idéologisée, et de plus en plus pragmatique. Le présidentielisme s'affirme davantage dans une société polarisée où s'affrontent des camps distincts et imperméables les uns aux autres comme c'est le cas en Turquie, que dans les sociétés pluralistes dans lesquelles les clivages inter-partisans sont plus malléables et interpénétrables.

Ainsi, au-delà d'un simple soutien partisan, la pratique de l'élection présidentielle dans ses différentes opérations tend vers un empiètement de plus en plus large des partis politiques dans ce processus. L'institutionnalisation des primaires en est l'une des illustrations. Cette étape acte sans doute un rejet définitif de la vision gaullienne du lien unissant le peuple et le président tant l'influence du parti devient alors déterminante dans le processus de candidature. Il est possible d'évoquer alors un lien d'interdépendance unissant le candidat et le parti politique créant une forme d'unité idéologique. Les rouages partisans se doivent de s'approprier cette élection qui constitue l'un des enjeux majeurs de leur action politique afin de créer et de préserver cette unité. Dès lors, la désignation des leaders des partis comme candidats aux élections devient un élément

écrase ses adversaires et réalise son rêve », *Le Monde*, 22 novembre 2016, p. 10)), tandis que le candidat favori, Alain Juppé, était battu au second tour (M. Goar et A. Lemarié, « Fillon en position de force après sa large victoire », *Le Monde*, 29 novembre 2016, p. 8), alors que quelques mois plus tard, le président François Hollande renonçait à se présenter à sa propre succession dans un discours prononcé en direct depuis l'Élysée le 1^{er} décembre 2016 (V. N. Chapuis, « Le renoncement de François Hollande », *Le Monde*, 3 décembre 2016, p. 2).

¹¹²¹ D. Giannetti, R. Lefebvre, « Adoption, institutionnalisation et diffusion des primaires ouvertes. Une approche comparée franco-italienne », *op. cit.*, p. 378 : « Les primaires ouvertes constituent en ce sens une réponse à l'affaiblissement des partis politiques dans un contexte de développement de la démocratie participative. Le rétrécissement de la base militante, le déclin de la représentativité et de l'ancrage social des partis conduisent à délégitimer les modes de sélection traditionnels. Les partis cherchent à améliorer leur image à travers les primaires. *Parties without partisans ?*, s'interroge Dalton en 2002. Le renforcement de la dimension électorale des partis, évolution centrale dans le modèle du parti-cartel conduit les partis politiques à externaliser la fonction de sélection de leurs candidats pour accroître leur légitimité et leur crédibilité dans l'opinion publique, enrichir le choix des électeurs jusque-là limité, pré-mobiliser les électeurs, renforcer le sentiment de participer à un projet politique commun ».

crucial au sein du parti qui doit faire l'objet d'une régulation par le biais de ses statuts¹¹²². C'est au sein du droit interne des partis politiques qu'est finalement consacré le rejet de la neutralité présidentielle et le fondement même de la déviance présidentialiste¹¹²³.

Mais afin de remporter l'élection présidentielle, le soutien politique et idéologique ne suffit pas. C'est un soutien matériel et logistique qui est déterminant tant cette élection demande le développement de moyens importants pour s'assurer le succès électoral.

B. Le soutien matériel et logistique du candidat par le parti

L'influence des partis sur l'élection présidentielle ne s'est pas développée uniquement à l'instigation des partis politiques mais aussi à celle des candidats. Dès lors, ces derniers sont de plus en plus tributaires des partis politiques, non seulement d'un point de vue politique, afin de rassembler le plus d'électeurs potentiels sur leur nom, mais aussi dans un aspect plus matériel ou logistique. Le parti politique étant l'appareil qui fait le lien entre l'électeur et le candidat, en intervenant notamment dans le domaine du financement de la campagne¹¹²⁴.

Les partis disposent effectivement de plusieurs sources de financement qu'il est possible de classer en deux types : le financement privé et le financement public. Le financement privé est composé pour l'essentiel des cotisations des adhérents, des contributions des élus et des dons des personnes physiques. Le financement public représente une part variable du total des recettes¹¹²⁵, mais il constitue, dans tous les cas, une part non négligeable du financement des partis qui ont vocation à soutenir une candidature aux élections présidentielles. Ainsi, en France, les chiffres relevés dans le dernier avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements

¹¹²² En effet, il est possible d'envisager différents modes de désignation des candidats dans ce cas : désignation par l'état-major, par les militants, les sympathisants etc.

¹¹²³ Cf. *infra*, ce titre, chapitre II.

¹¹²⁴ La distinction entre le financement public des partis et le financement public des campagnes est de plus en plus ténue, puisque l'activité essentielle du parti politique est de briguer les mandats locaux ou nationaux, que ce soit en période de campagne ou en-dehors de cette période (v. P. Garonne, « Chapitre III – L'organisation et le financement des campagnes », in M. Troper, D. Chagnollaude (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. T. 2 Distribution des pouvoirs*, Dalloz, 2012, p. 450). Dans le cas turc, la législation ne prévoit un financement public qu'au profit du parti, et non du candidat à l'élection présidentielle (v. Ö. Çelik, « Türk hukukunda cumhurbaşkanı adaylarının seçim hesaplarının denetimi », *Yasama dergisi*, n°25, 2013, p. 20). Alors que, côté français, la loi consacre le double financement public des formations politiques (partis et mouvements politiques) et des campagnes électorales, dont les campagnes présidentielles (cf. *infra*).

¹¹²⁵ Le montant de l'aide publique doit ainsi être divisé en deux fractions égales selon l'article 8 alinéa 2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique modifié par l'article 10 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques (*JORF*, 16 janvier 1990, p. 642) : « 1° Une première fraction destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale ; 2° Une seconde fraction spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement ».

politiques au titre de l'exercice 2018¹¹²⁶ par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et qui concernent « les 13 formations politiques dont les produits sont supérieurs à 1 500 000 euros » et qui « concentrent plus de 89% des recettes de la totalité des partis politiques ayant déposés des comptes certifiés » montrent que le financement public de ces partis politiques en France peut aller de 7% à 94% du total des recettes des partis concernés¹¹²⁷.

En France, depuis la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique¹¹²⁸, un régime de financement public des partis politiques est mis en place¹¹²⁹ afin de parer aux abus sur ces questions¹¹³⁰ dus notamment au régime libéral qui est le leur avant l'intervention du législateur¹¹³¹. Cette législation a pour objectif de permettre le respect du pluralisme, condition essentielle de la démocratie.

Concernant la question du financement public des partis politiques, la Turquie est dans une position plus avant-gardiste que la France en légiférant sur ce point dès 1965¹¹³² sous l'inspiration du modèle allemand¹¹³³. La loi accorde alors une aide publique de l'État à tous les partis ayant obtenu plus de 5% des suffrages lors des élections législatives au niveau national. A la suite de nombreuses « péripéties »¹¹³⁴, le principe du financement public est finalement consacré par la

¹¹²⁶ Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2018, *JORF*, 15 février 2020, texte n° 52 sur 140 [en ligne : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000041579954].

¹¹²⁷ Sont exclus ici les trois partis politiques qui ne bénéficiaient pas d'aides publiques, ainsi que l'*Union des démocrates, radicaux et libéraux* qui, selon l'avis, « est un parti politique dont l'objet est de percevoir l'aide publique afin de la redistribuer à d'autres partis politiques selon des accords passés » et dont les recettes sont composées totalement par les aides publiques.

¹¹²⁸ Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, *JORF*, 12 mars 1988, pp. 3290-3292.

¹¹²⁹ Alors que l'article 9 de la loi de 1988 ne prévoit l'attribution de l'aide financière aux partis « proportionnellement au nombre de parlementaires qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, (...), y être inscrits ou s'y rattacher », en limitant ainsi les partis financés aux partis représentés au Parlement, la loi n°90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques (v. *JORF*, 16 janvier 1990, pp. 639-644), en son article 10 prévoit finalement la division de l'aide financière prévue à l'article 8 en « deux fractions égales » : « 1° Une première fraction destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale ; 2° Une seconde fraction spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement » (*ibid.*, p. 642), permettant ainsi aux partis non représentés au Parlement de bénéficier de cette aide.

¹¹³⁰ Y. Poirmeur, « La réglementation du financement des partis politiques en France : la consécration juridique du parti-cartel ? », *Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Chevallier. Penser la science administrative dans la post-modernité*, LGDJ, Lextenso Editions, 2013, p. 181.

¹¹³¹ En effet, avant l'intervention de la loi n°88-227, les partis politiques relevaient de la loi du 1^{er} juillet 1901 dont le cadre juridique ne leur permettait pas de bénéficier d'une « pleine personnalité juridique », ainsi que de l'article 4 de la Constitution de 1958. Pour le statut des partis avant l'intervention législative de 1988, v. la première partie de la thèse de N. Tolini, *Le financement des partis politiques*, Dalloz, 2007, p. 23 et s..

¹¹³² 13 temmuz 1965 tarihli, 648 sayılı siyasi partiler kanunu, madde 74 (*Resmî Gazete*, 16.07.1965-12050, p. 10).

¹¹³³ Ş. Evran Topuzkanamış, «Siyasi partilere devlet yardımı », *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Vol. 14, n°2, 2012, pp. 172-173, note 13.

¹¹³⁴ En effet, la loi du 22 février 1968 (1017 sayılı siyasi partiler kanununun 74 üncü maddesinin değiştirilmesine dair kanun (*Resmî Gazete*, 29.02.1968-12839, p. 1) est censurée par la Cour constitutionnelle (*Anayasa Mahkemesi*, E. 1968/26, K.1969/14, 18-19/02/1969, *Resmî Gazete* 25.2.1970-13430) qui refuse de reconnaître le principe du

révision constitutionnelle du 30 juin 1971¹¹³⁵. Toutefois il n'est pas repris par les constituants de 1982. La commission constitutionnelle, lors des discussions sur le projet de la loi sur les partis politiques (*Siyasi partiler kanunu* dite *SPK*), s'appuie en partie sur l'argumentaire de la Cour constitutionnelle de 1971 en mettant l'accent sur le fait que les partis politiques, bien qu'étant des « éléments indispensables de la vie politique », ne constituent pas des organismes publics accomplissant une activité de service public et qu'à ce titre, il n'y a pas de nécessité d'un financement public¹¹³⁶. C'est finalement par la loi du 27 juin 1984¹¹³⁷, puis l'amendement apporté par celle du 9 avril 1987¹¹³⁸ élargissant la base des potentiels partis bénéficiaires, qu'est initialement organisé le financement public des partis politiques, sous l'égide de la Constitution

financement public des partis politiques. En réalité, la révision de 1968 est considérée comme une manœuvre de la majorité afin de donner aux frondeurs du parti de l'opposition les ressources nécessaires pour entériner définitivement la scission et soutenir leur démarche de créer un nouveau parti (C. D. Uzun, « Siyasi partilerin finansmanı. Devlet yardımı, sınırlamalar ve mali denetim », *Seta Analiz*, n°110, Kasım 2014, p. 22).

¹¹³⁵ 9/7/1961 tarihli ve 334 sayılı T.C. Anayasasının 56ncı ve 82nci maddelerinin değiştirilmesi hakkında Kanun (v. *Resmî Gazete*, 02.07.1971-13883).

¹¹³⁶ Danışma meclisi, « Siyasi partiler kanunu tasarısı ve Anayasa komisyonu raporu (1/624) », *Danışma meclisi tutanak dergisi*, c. 14, s. sayısı 333, pp. 32-33.

¹¹³⁷ 22.04.1983 tarihli ve 2830 sayılı siyasi partiler kanununun 61inci maddesine bir bent ve aynı kanuna bir ek madde ile bir geçici madde eklenmesine dair 3032 sayılı kanun, ek madde:

« Yüksek Seçim Kurulunca son milletvekili genel seçimlerine katılma hakkı tanınan ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 33 üncü maddesindeki genel barajı aşmış bulunan siyasi partilere her yıl Hazineden ödenmek üzere o yılki genel bütçe gelirleri «(B) Cetveli» toplamının beşbinde biri oranında ödenek malî yıl için konur. //

Bu ödenek yukarıdaki fıkra gereğince Devlet yardımı yapılacak siyasi partiler arasında, o siyasî partinin genel seçim sonrasında, Yüksek Seçim Kurulunca ilan edilen TBMM sandalye sayısına bölüşülerek her yıl ödenir. Bu ödemelerin o yılki genel bütçe kanununun yürürlüğe girmesini takiben on gün içinde tamamlanması zorunludur » [« Doit être prévue dans l'année fiscale la prévision de paiement de la somme équivalente à un cinq millièmes des recettes budgétaires totalisées au « tableau B » pour les partis qui ont été autorisés à participer aux élections législatives et qui ont dépassé le barrage national prévu à l'article 33 de la loi n°2839 sur l'élection des parlementaires. // Conformément à l'alinéa précédent, cette subvention doit être payée tous les ans aux partis politiques recevant des aides de l'État, et est répartie en fonction du nombre de sièges déclarés à la GANT par la déclaration du Haut Conseil électoral, à la suite des élections générales. Il est impératif que ces subventions soient payées dans les dix jours qui suivent l'entrée en vigueur de la loi budgétaire annuelle »] (*Resmî Gazete*, 09.07.1984-18453, pp. 13-14).

¹¹³⁸ 22.04.1983 gün ve 2820 sayılı siyasi partiler kanununa, 27.06.1984 gün ve 3032 sayılı kanunla eklenen geçici 11inci maddesine fıkralar eklenmesi hakkında 3349 sayılı kanun:

« Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle Türkiye Büyük Millet Meclisinde Grubu bulunan Siyasi Partiler yukarıdaki fıkralarda ifade edilen seçimlere katılmamış olsalar bile Devlet yardımıyla faydalanırlar. Bu miktar 150 000 000 (yüzelli milyon) TL.sından aşağı olamaz. Bu maksatla gerekli ödenek 27.6.1984 tarih ve 3032 sayılı Kanunla konulan Ek Maddede öngörülen sınırlamaya bağlı olmaksızın Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçesinin yedek ödenek tertibinden karşılanır. Siyasi Partiler Kanununa 27.6.1984 tarih ve 3032 sayılı Kanunla Eklenen Ek 1 inci maddede yazılı beşbinde bir oranındaki yardım miktarı bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılacak ilk milletvekili genel seçimi yılı için üç misline çıkartılır. Artırılan miktar bu Kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edildiği tarihte Grubu Bulunan Siyasi Partilere milletvekili sayılarına göre taksim edilerek ödenir » [« A compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, les partis politiques qui disposent d'un groupe à la GANT doivent bénéficier de l'aide de l'État, même s'ils ont participé aux élections sus-évoquées dans les précédents alinéas. Cette somme ne peut être inférieure à 150 000 000 de livres turques. Dans cet objectif, cette subvention obligatoire n'étant pas concernée par la limitation prévue à l'article additionnel de l'article 1 de la loi n°3032 du 27 juin 1984, elle est prise en charge par la prévision de réserve de dépense du budget du ministère des finances et des douanes. La somme prévue par l'article 1^{er} ajouté par la loi sur les partis politiques n°3032 du 27 juin 1984 prévoyant une part de un cinq millièmes est multipliée par trois après les premières élections législatives générales suivant l'entrée en vigueur de cette loi. Cette somme augmentée est reversée aux partis politiques disposant d'un groupe parlementaire selon leur nombre de parlementaires à la date d'adoption de la présente loi par la GANT » (*Resmî Gazete*, 22.04.1987-19439, p. 1).

de 1982¹¹³⁹. Ainsi, l'amendement législatif du 7 août 1988 dispose que les partis bénéficiaires du financement public sont ceux qui ont obtenu plus de 7% des voix aux dernières élections législatives¹¹⁴⁰. Toujours dans le même sens, les lois du 31 octobre 1990¹¹⁴¹ et du 24 mars 1992¹¹⁴² élargissent l'aide publique de l'État aux partis politiques ayant respectivement dix députés siégeant à la GANT (qui bénéficient de l'aide minimale attribuée aux partis les moins bien dotés) et entre 3 et 9 députés siégeant à la GANT (qui bénéficient du quart de l'aide minimale attribuée aux partis politiques les moins bien dotés). Malgré la constitutionnalisation du financement public des partis politiques à l'article 68 par la loi constitutionnelle du 23 juillet 1995 dont le dernier alinéa dispose que « l'État accorde aux partis politiques une aide financière suffisante et équitable »¹¹⁴³, la législation en date du 29 avril 2005 revient sur cette évolution mise en place par les lois de 1990 et 1992 au bénéfice des partis politiques les moins bien représentés à la GANT¹¹⁴⁴. Ainsi, ce sont toujours les plus grands partis politiques qui bénéficient du financement public de l'État en

¹¹³⁹ M. Aydın, « Türkiye'de siyasal partilere devlet yardımı », *Ankara üniversitesi hukuk fakültesi dergisi*, Vol.54, n°4, 2005, p. 250.

¹¹⁴⁰ 22.04.1983 tarih ve 2820 sayılı siyasi partiler kanununa 27.06.1984 tarih ve 3032 sayılı kanunla eklenen ek 1 inci maddesine iki fıkra eklenmesi hakkında, 3470 sayılı kanun :

« Milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların %7'sinden fazlasını alan siyasi partilere de Devlet yardımı yapılır. Bu yardım en az Devlet yardımı alan siyasi partinin ikinci fıkra gereğince almış olduğu yardım ve genel seçimlerde aldığı toplam geçerli oy esas alınarak kazandıkları oyla orantılı olarak yapılır. Ancak bu yardım üçyüzelli milyon liradan az olamaz. Bunun için her yıl Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur » [« Une aide de l'État est aussi attribuée aux partis politiques qui dépassent le score de 7% des suffrages exprimés lors des élections législatives générales. Cette aide est proportionnelle à celle obtenue par le parti politique qui touche le minimum d'aide en vertu du deuxième alinéa et sur la base des suffrages exprimés et du score totalisé lors des élections générales. Seulement cette aide ne peut être inférieure à la somme de trois cent cinquante millions de livres turques. A cette fin, le budget du ministère des Finances et des douanes est créditée en conséquence tous les ans »] (*Resmî Gazete*, 13.08.1988-19898, p. 4).

¹¹⁴¹ 2820 sayılı siyasi partiler kanununda değişiklik yapılması hakkında, 3673 sayılı kanun, madde 4:

« 31.10.1990 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde 10 veya daha fazla milletvekili bulunup da Devlet yardımı alamayan siyasî partilere, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılacak ilk genel seçimlere kadar, Siyasî Partiler Kanununun "Ek Madde 1"de öngörülen esaslar dairesinde en az Devlet yardımı alan siyasî partiye yapılan Devlet yardımı kadar, Devlet yardımı yapılır » [« Sera attribuée aux partis politiques disposant de dix députés ou plus à la GANT à la date du 31 octobre 1990 mais qui ne peuvent recevoir aucune aide de l'État, jusqu'aux premières élections générales suivant l'entrée en vigueur de la loi et selon les principes prévus à l'article additionnel premier de la loi sur les partis politiques, la même aide de l'État que le parti qui en reçoit le moins »] (*Resmî Gazete*, 02.11.1990-20683, p. 2).

¹¹⁴² 22.4.1983 Tarih ve 2820 sayılı siyasi partiler kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesi hakkında, 3789 sayılı kanun, madde 2:

« Türkiye Büyük Millet Meclisinde 10 veya daha fazla milletvekili bulunup da Devlet yardımı alamayan ve seçimlere girme hakkını elde edecek şekilde teşkilatlanmasını tamamlamış siyasî partilere, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, Siyasî Partiler Kanununun "Ek Madde 1"de öngörülen esaslar dairesinde en az Devlet yardımı alan siyasî partiye yapılan yardım kadar Devlet yardımı yapılır. Bu partilerin 10'dan az olmakla birlikte en az 3 veya daha fazla milletvekiline sahip olmaları halinde kendilerine en az Devlet yardımı alan siyasi partiye yapılan yardımın 1/4'ü tutarında Devlet yardımı yapılır » [« Sera attribuée aux partis politiques disposant de dix députés ou plus à la GANT mais qui ne peuvent recevoir aucune aide de l'État et ceux qui ont complété leur organisation, jusqu'aux premières élections générales suivant l'entrée en vigueur de la loi et selon les principes prévus à l'article additionnel premier de la loi sur les partis politiques, la même aide de l'État que le parti qui en reçoit le moins. Dans les cas où ces partis politiques disposent d'entre 3 et 10 députés, ils reçoivent le quart de l'aide minimum de l'État »] (*Resmî Gazete*, 28.03.1992-21185, p. 1).

¹¹⁴³ 7.11.1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç Metni ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun: « Siyasî partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabi olduğu esaslar kanunla düzenlenir ».

¹¹⁴⁴ Siyasî partiler kanununda değişiklik yapılması hakkında 5341 sayılı kanun (*Resmî Gazete*, 09.05.2005-25808).

Turquie. Le financement public constitue pour ces partis l'essentiel de leurs ressources en 2012, soit entre 85 et 96% des recettes¹¹⁴⁵ des partis représentés au sein de l'organe législatif. Elle constitue donc un enjeu déterminant dans la vie démocratique du pays¹¹⁴⁶.

Parallèlement à la question du financement des partis politiques, la transformation de l'élection présidentielle dans les régimes politiques étudiés et sa prise d'importance contribuent à faire de la campagne présidentielle une des activités les plus onéreuses de la vie politique¹¹⁴⁷. En effet, les candidats doivent être dotés d'outils qui n'existaient pas ou qui n'étaient que peu développés auparavant. Désormais, le marketing politique, les sondages, la communication sont autant d'éléments auxquels les candidats sont confrontés et qui représentent un coût conséquent lors de la campagne. Le soutien financier des campagnes par les partis politiques devient un enjeu crucial pour le succès électoral des candidats, et ce, malgré l'existence en France d'un système de financement public des campagnes électorales¹¹⁴⁸. Ainsi l'analyse des comptes de campagne des

¹¹⁴⁵ V. Pour l'AKP : *Anayasa Mahkemesi*, E. 2013/25, K. 2017/1, Kt. 31.05.2017 ; pour le CHP : *Anayasa Mahkemesi*, E. 2013/44, K. 2017/3 Kt. 31.05.2017; pour MHP : *Anayasa Mahkemesi*, E. 2013/29, K. 2017/2, Kt. 31.05.2017 (*Resmî Gazete*, 12.07.2017-30122); pour le BDP : *Anayasa Mahkemesi*, E. 2013/39, K. 2014/87, Kt. 17.12.2014 (*Resmî Gazete*, 02.04.2014-28960).

¹¹⁴⁶ Selon Ö. F. Gençkaya, la part du financement public reçu par les trois partis politiques qui ont pu en bénéficier de manière ininterrompue entre 2001 et 2011 (l'AKP, le CHP et le MHP) sur le total de leur recette s'élève à 53,3% (Ö. F. Gençkaya, « 4. Financing political parties and electoral campaigns in Turkey », in S. Sayari, P. A. Musil, Ö. Demirkol (dir.), *Party politics in Turkey. A comparative perspective*, Routledge, 2018, p. 65).

¹¹⁴⁷ Pour se représenter ce coût, il est utile de rappeler que le plafonnement des dépenses de campagnes à la dernière élection présidentielle française de 2017 est fixé par décret à 16,851 millions d'euros pour le premier tour et 22,509 millions pour le second (article 2 de la loi organique n°2001-100 du 5 février 2001, montant réactualisé par le décret n°2009-1730 du 30 décembre 2009, JORF, 31 décembre 2009, texte 111 sur 296). Le régime turc ne met pas en place un plafonnement des dépenses de campagne (v. Ö. F. Gençkaya, *Cumhurbaşkanı Seçim Kampanyasının Finansmanı: Adiliet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Raporu*, Demokrazi barometresi analiz raporu, no 1, Denge ve denetleme ağı, p. 19 [en ligne : <http://www.birarada.org/tr/22662/Cumhurbaskani-Secim-Kampanyasinin-Finansmani-Adiliet-Seffaflık-ve-Hesap-Verebilirlik-Raporu>]).

¹¹⁴⁸ C'est ce que prévoit la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel à l'article 3 – V modifié par l'article 3 de la loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 (*JORF*, 6 février 2001, n° 31, p. 1999) et l'article 4 de la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 (*JORF*, 6 avril 2006, p. 5193) : « Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application des présentes dispositions organiques ; il détermine notamment les conditions de la participation de l'État aux dépenses de propagande.

Lors de la publication de la liste des candidats au premier tour, l'État verse à chacun d'entre eux une somme de 153 000 euros, à titre d'avance sur le remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne prévu à l'alinéa suivant. Si le montant du remboursement n'atteint pas cette somme, l'excédent fait l'objet d'un reversement.

Une somme égale à 4,75 % du montant du plafond des dépenses de campagne qui leur est applicable est remboursée, à titre forfaitaire, à chaque candidat ; cette somme est portée à 47,5 % dudit plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5 % du total des suffrages exprimés au premier tour. Elle ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne.

Le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne n'est possible qu'après l'approbation définitive de ce compte. Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions du troisième alinéa du II du présent article, qui n'ont pas déposé leur compte de campagne au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin ou dont le compte de campagne est rejeté pour d'autres motifs. Dans les cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la décision concernant ce dernier peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ou, en cas de recours, le Conseil constitutionnel fait publier au Journal officiel les décisions prises pour approuver, rejeter ou réformer les comptes de campagne et arrêter le montant du remboursement ».

candidats à l'élection présidentielle de 2017 démontre le caractère variable que peut représenter la contribution du parti dans le total des recettes de la campagne (de 0% pour P. Poutou à 82,34% pour F. Fillon), celle-ci représentant, en moyenne, 20% des recettes des candidats¹¹⁴⁹. Il faut ajouter à cela que, lorsque le taux de la contribution des partis politiques n'est pas élevé, l'apport personnel du candidat provenant d'un emprunt représente une part substantielle du total des recettes. C'est notamment le cas de l'emprunt contracté auprès d'un parti politique dont le taux ramené au total des recettes varie entre 1,6% pour J.-L. Mélenchon à 94% pour M. Le Pen, soit une moyenne de 25,87% pour l'ensemble des candidats. Ces chiffres démontrent encore une fois l'investissement direct (contribution des partis et concours en nature) et indirect (apport personnel du candidat au mandataire provenant d'un emprunt) des partis politiques dans la candidature présidentielle.

Toutefois, la dernière campagne présidentielle de 2017 est marquée par le recours sans précédent du candidat E. Macron au financement privé pour le soutien de sa candidature. En effet, ce dernier crée son parti politique préalablement et dans le but de candidater à l'élection présidentielle. Le jeune parti, ne bénéficiant alors pas de financement public, fait appel à des dons privés¹¹⁵⁰. Selon les données fournies par la CNCCFP, il s'agirait de près de 16 millions d'euros de dons que le parti aurait rassemblés autour de la candidature d'E. Macron dont une part considérable proviendrait de « grands donateurs »¹¹⁵¹. S. Tronchet et J. Guesdon soulignent que « l'immense majorité des dons (environ 15 millions d'euros) ont été collectés par En marche. Seul un million d'euros a atterri directement sur le compte du candidat sous la forme de 251 dons, quasiment tous au plafond de 4 600 euros »¹¹⁵². En recoupant ainsi certaines informations, les journalistes mettent en évidence l'intérêt de diriger d'abord certains dons vers le parti, plutôt que vers le compte de campagne¹¹⁵³. Cela démontre qu'au regard du coût de plus en plus important que représentent les élections nécessaires, les ressources financières des partis politiques, qu'elles soient d'origine publique ou privée, sont indispensables pour toute candidature sérieuse. Ainsi, à la hausse du financement public des partis politiques et à un accroissement significatif des coûts de campagne, il faut ajouter que dans les deux États, l'interdiction de financement des campagnes par des personnes morales et la limitation des dons des personnes physiques ont pour effet de contraindre les candidats qui n'ont pas le soutien d'un parti politique ou qui n'ont pas créé une

¹¹⁴⁹ Source : *JORF*, 3 août 2017, n°180 (Texte 209).

¹¹⁵⁰ V. S. Tronchet, J. Guesdon, « Campagne Macron : les vrais chiffres d'une levée de fonds hors norme », France inter, émission, « Secrets d'info », Samedi 4 mai 2019, [en ligne : <https://www.franceinter.fr/emissions/secrets-d-info/secrets-d-info-04-mai-2019>].

¹¹⁵¹ « 48 % de ces 16 millions d'euros, ont été récoltés grâce à "seulement" 1 212 dons de 4 500 euros et plus » (*ibid.*).

¹¹⁵² Ces derniers dons proviendraient selon les journalistes « de ceux qui ont donné à l'association de campagne » et qui « étaient ceux qui avaient déjà donné le maximum au parti » (*ibid.*).

¹¹⁵³ « Mais le fait d'orienter les dons vers En marche présentait l'avantage de pouvoir recevoir des dons plus importants (plafond à 7 500 euros au lieu de 4 600 pour l'association de campagne), et pour certains de donner en 2016 puis en 2017, alors qu'on ne peut donner qu'une seule fois à un candidat. Une stratégie résumée dans la réponse d'Emmanuel Miquel, le trésorier de la campagne, à Julien Denormandie : "On cherche d'abord à saturer le don au mouvement (à 7 500 euros), avant d'ensuite saturer celle du candidat (à 4 600 euros)." » (*ibid.*).

structure s'apparentant à un parti politique. Dans ce cas, les candidats sans parti ne peuvent que très difficilement réunir les fonds nécessaires à réaliser leurs ambitions car les seules personnes morales autorisées à soutenir le candidat à l'élection présidentielle sont les partis politiques en France¹¹⁵⁴.

Toutefois, le financement des élections présidentielles en Turquie est différente dans la mesure où l'article 14 alinéa 1^{er} de la loi n°6271 du 19 janvier 2012 sur les élections présidentielles prohibe toute aide et subvention aux candidats provenant « des États étrangers, des organisations internationales, des personnes morales et des personnes physiques non ressortissantes turques »¹¹⁵⁵, intégrant ainsi les partis politiques dans la liste des personnes morales non autorisées à subventionnées la campagne des candidats¹¹⁵⁶. Mais avec la révision constitutionnelle de 2017, dont notamment la constitutionnalisation du statut partisan du chef de l'État, ainsi que la concordance des élections législatives générales et des élections présidentielles qui ont lieu le même jour¹¹⁵⁷, il y a *de facto* une fusion des candidatures partisans. Le parti politique contribue nécessairement, de manière indirecte, à la campagne présidentielle en finançant la campagne législative.

Cependant le financement de la campagne électorale ne constitue pas le seul domaine d'action du parti politique. Celui-ci intervient également dans le prêt des infrastructures qui constitue l'une des données prises en compte dans les comptes de campagne¹¹⁵⁸. Plus encore, c'est en matière de moyens humains que la contribution du parti prend une importance significative. L'existence d'une base militante est nécessaire à la tenue d'une campagne électorale. Selon la CNCCFP, « les services rendus traditionnellement à titre gratuit par les militants n'ont pas à être évalués et intégrés au compte »¹¹⁵⁹. L'activité du militant est variée (coller des affiches, distribuer des tracts, organiser des rassemblements) mais primordiale au sein du parti. Avec le développement de la communication politique notamment dans l'ère du numérique, les réseaux sociaux prenant une part active dans la campagne, les militants d'un parti constituent un appui fondamental pour le candidat. Pour autant, les candidatures d'E. Macron et de J.-L. Mélenchon lors de la campagne des élections présidentielles de 2017 sont un contre-exemple des plus éloquents dans la mesure où ces deux candidatures ont réussi à réunir des moyens humains sans avoir l'appui d'un parti politique préexistant¹¹⁶⁰. Par ailleurs, l'utilisation de cette ressource est

¹¹⁵⁴ En France, il s'agit d'une règle posée à l'article 4 de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique (*JORF*, 21 janvier 1995, p. 1105) codifiée à l'article L. 52-8 du Code électoral. En Turquie, cet interdit concernant l'élection présidentielle est posé à l'article 14, alinéa 1^{er} de la loi sur l'élection présidentielle.

¹¹⁵⁵ « Adaylar, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, tüzel kişilerden ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek kişilerden bağış ve yardım alamazlar » (*Resmî Gazete*, 26.01.2012-28185).

¹¹⁵⁶ Ö. F. Gençkaya, *Cumhurbaşkanı Seçim Kampanyasının Finansmanı...*, *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁵⁷ Cf. *infra*, ce chapitre, section 2, §1.

¹¹⁵⁸ D. Biroste, *Financement et transparence de la vie politique*, LGDJ, Lextenso Editions, 2015, pp. 23-24.

¹¹⁵⁹ CNCCFP, *Guide du candidat et du mandataire*, édition 2015, Mise à jour du 18 mars 2015, n°2.4.1 cité par D. Biroste, *Financement et transparence de la vie politique*, LGDJ, Lextenso éditions, 2015, p. 24.

¹¹⁶⁰ C'est sans doute la raison pour laquelle, lors de la création du mouvement En Marche, l'adhésion a été extrêmement simplifiée avec la mise en place d'une adhésion gratuite ne requérant qu'une adresse mail (V. site officiel

d'une particulière efficacité dans ces deux cas¹¹⁶¹, alors que le militantisme et même la simple adhésion s'inscrivent dans un mouvement d'essoufflement dans les partis de gouvernement que sont alors le PS et LR¹¹⁶².

Malgré cette nuance, il apparaît que la structure partisane est et demeure une organisation incontournable de la campagne présidentielle, tant d'un point de vue idéologique que matériel. La dimension partisane de la candidature à l'élection présidentielle directe est de plus en plus renforcée lors des différentes étapes de l'opération électorale, ce qui a pour effet de favoriser la déviance présidentialiste avant même la désignation du président de la République. Toutefois, les différentes nuances apportées dans les développements précédents sont elles-mêmes à tempérer dès lors qu'une série de révisions constitutionnelles, en France comme en Turquie, ont pour effet d'accentuer la stature partisane non plus du candidat à l'élection, mais du président élu en renforçant ses liens avec son parti *de facto* ou *de jure*.

SECTION II - UNE AUTORITE PARTISANE CONSACREE

La réforme de l'élection directe du président favorise ainsi la stature partisane du candidat et, par conséquent, celle du président de la République, mais reste insuffisante à caractériser la consécration de son autorité sur le parti. En effet, plus qu'une stature, l'autorité partisane présidentielle suppose une véritable domination du président sur son parti politique. La consécration de l'autorité présidentielle partisane est dès lors possible par un certain mode d'organisation interne du parti, qui, par la verticalité du pouvoir en son sein, permet la présidentialisation du parti (§1). Celle-ci se situe préalablement à une forme de consécration constitutionnelle qu'elle soit implicite, par des réformes de son statut, ou explicite par la reconnaissance du statut partisan du président de la République (§2). Ainsi, comme le résume J.-C. Colliard : « c'est parce qu'il est le chef d'un parti qu'un homme devient le chef d'une majorité parlementaire, et donc le chef d'un gouvernement »¹¹⁶³.

du mouvement En Marche [en ligne : <https://en-marche.fr/inscription>], *idem* pour la France insoumise qui met également en place une adhésion gratuite, à contre-courant de ce qui se fait dans les partis politiques ([En ligne : <https://lafranceinsoumise.fr/>]).

¹¹⁶¹ L'utilisation, assez similaire, des réseaux sociaux par les candidats a été l'un de leur succès de campagne (N. Raulin, R. Laïreche, « Mélenchon, Macron...si proches », *Libération*, 10 décembre 2016, p. 2). Les « marcheurs » ont notamment fondé leur mouvement sur un système « d'enrôlement pyramidal », inspiré par les campagnes de Barack Obama de 2008 et 2012 aux États-Unis. Cela a notamment permis au mouvement de mettre en place une campagne de porte-à-porte afin de composer un programme plus rassembleur (N. Raulin, « En Marche : le bébé du ministre fait ses premiers pas », *Libération*, 21 avril 2016, pp. 17-18).

¹¹⁶² S. Laurent, « Des Républicains au PS, la désertion des militants », *Le Monde* [en ligne : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/22/des-republicains-au-ps-la-desertion-des-militants_4766932_4355770.html].

¹¹⁶³ J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, p. 277.

§ I. LA CONSECRATION DE L'AUTORITE PARTISANE PAR LE MODE D'ORGANISATION DES PARTIS POLITIQUES : LA PRESIDENTIALISATION DES PARTIS POLITIQUES

Le présidentielisme tel qu'il se présente en France et en Turquie ne peut être abordé véritablement sans prendre en compte la dynamique du pouvoir dans le domaine intra-partisan, et le positionnement présidentiel au sein de celle-ci. Si la déviance présidentialiste, comme vu précédemment, suppose le rejet de la neutralité partisane à la faveur d'une stature partisane, **la systématisation d'une telle déviance nécessite l'installation et la permanence de l'autorité présidentielle au sein de son parti d'origine amené à composer la majorité parlementaire.** La question qui se pose alors est de savoir comment se construit et s'impose le *leadership* présidentiel dans le parti politique permettant la pérennisation du présidentielisme, alors que le président doit officiellement rompre ses liens avec celui-ci. L'observation des régimes politiques étudiés laisse à penser que l'organisation interne des partis politiques en France et en Turquie facilite l'institution d'une autorité centrale au sein du parti concentrant le pouvoir sur l'ensemble de la structure partisane du fait d'une organisation verticalisée du pouvoir (A). Cette forme d'organisation conjuguée à l'importance prise par la fonction présidentielle dans sa conception même et par la révision de son mode de désignation conduit au processus de présidentialisation des partis politiques (B).

A. Une organisation verticalisée des partis politiques propice à la concentration du pouvoir partisan

L'esprit dans lequel des deux Constitutions sont élaborées fait état d'une ambition commune de protection de l'équilibre des pouvoirs établi par la norme suprême contre le « régime des partis » considéré comme étant à l'origine de la faillite des Républiques précédentes. Dans cet objectif, c'est plus largement le système de parti qui est pensé de manière à permettre le gouvernement d'une majorité. Cependant, l'organisation intra-partisane est également un élément à prendre en considération dans le cadre de cette régulation du régime des partis. En effet, un contrôle sur le régime des partis suppose une organisation interne des partis politiques plutôt favorable à leur stabilité, et à un pouvoir centralisé. Au contraire, si le pouvoir est plutôt diffus au sein du parti, l'instabilité interne au sein du parti peut se répercuter sur les institutions.

A ce titre, il est possible de relever un constat similaire en France et en Turquie sur le mode d'organisation interne des partis politiques dits de gouvernement : une organisation oligarchique et hiérarchisée. Pourtant ce sont des conceptions différentes de régulation du droit interne des partis politiques qui ont été mises en place au sein des États étudiés. Alors que le pouvoir normatif encadre dans une large mesure les partis politiques en Turquie avec une hiérarchisation largement institutionnalisée, elle résulte en France de la pratique interne de chaque organisation partisane du fait d'une large liberté accordée par le droit aux partis politiques français (1). Mais

institutionnalisée ou non, la verticalité du pouvoir interne dans les partis de gouvernement en France et en Turquie aboutit à une concentration du pouvoir particulièrement favorable à l'établissement d'une autorité centrale omnipotente au sein du parti (2).

1. Des approches juridiques divergentes

La mise en place de la verticalité du pouvoir dans l'organisation interne des partis politiques s'opère de manière différente en France et en Turquie malgré une même méfiance affichée au départ vis-à-vis des partis politiques. Alors que celle-ci se développe essentiellement par la pratique politique en France qui reconnaît le principe de liberté d'organisation, la Turquie procède à une institutionnalisation de la hiérarchisation dans le droit, malgré certains espaces de libertés qui sont cependant le plus souvent utilisés dans le but d'accroître la concentration du pouvoir dans ces organisations.

La volonté de contrôle du pouvoir étatique sur les partis politiques, dans la continuité de la réflexion sur le pouvoir d'État, guide en premier lieu les rédacteurs de la Constitution en France. En 1958, l'objectif initial est de mettre en place un certain encadrement des partis politiques, soit un statut, dont l'application relèverait du Conseil constitutionnel¹¹⁶⁴. Mais l'adoption de cette disposition n'est pas sans poser certaines difficultés, puisqu'elle est rejetée par le Conseil d'État qui craint alors un « contrôle du pouvoir sur les partis »¹¹⁶⁵. Concernant le droit turc, c'est d'abord la Constitution de 1961 qui dote les partis politiques d'un statut particulier¹¹⁶⁶ avant l'intervention de la loi sur les partis politiques n°648 du 13 juillet 1965¹¹⁶⁷. L'esprit prohibitif de cette loi à l'égard des organisations partisans¹¹⁶⁸, du fait notamment d'une volonté de contrôle du pouvoir

¹¹⁶⁴ Selon les observations de F. Luchaire dans le « compte-rendu de la réunion du groupe de travail du 8 juillet 1958 qui souligne à cette occasion que « le statut des partis politiques est au moins aussi important sinon plus que les dispositions juridiques d'une Constitution ». F. Luchaire émet l'affirmation suivante : « Il faut en effet en premier lieu, que les partis puissent se constituer librement, en second lieu qu'ils soient dirigés suivant des procédés démocratiques, en troisième lieu que l'origine de leurs ressources soit connue de tous » (selon les observations de *DPSHEC*, vol. I, *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, La Documentation Française, 1987, p. 383).

¹¹⁶⁵ Pour l'ensemble du débat sur ce qui est alors l'article 2 bis, et rejeté par le Conseil d'État v. *DPSHEC*, vol. III, *Du Conseil d'État au référendum 20 août-28 septembre 1958*, La Documentation française, 1991, pp. 296-300.

¹¹⁶⁶ Les articles 56 et 57 de la Constitution de 1961 (*Resmî Gazete*, 20.07.1961-10859, p. 4644), d'autres articles de la Constitution mentionnent les partis politiques faisant de cette Constitution et de celle de 1982 les plus prolifiques à ce sujet selon H. Özcan et M. Yanık (*Siyasi partiler hukuku*, Der yayınları, 2011, p. 65, note 264).

¹¹⁶⁷ *Resmî Gazete*, 16.07.1965-12050, pp. 3-15.

¹¹⁶⁸ C'est notamment le cas avec l'interdiction faite aux partis politiques de créer des structures à l'échelon infra-territorial, qui constituent pourtant l'un des socles de la démocratie locale. V. par exemple M. Kabasakal, « Türkiye'de siyasal parti örgütlenmesindeki kısıtlamalar », *Siyasi partiler ve demokrasi : sempozyum*, Tesav yayınları, 1995, p. 135 : « Partiler için bir demokrasi fidanlığı olan « ocak »ların kapatılmasıyla partilerin toplumla bağları kesilmiş, demokrasinin gelişmesi ve yaygınlaşması engellenmiştir » [« La fermeture des « foyers » qui constituent la pépinière démocratique pour les partis politiques a eu pour effet de rompre les liens entre les partis et la société, et de bloquer le développement et la diffusion de la démocratie »]. La logique derrière une telle interdiction, reprise par la suite dans la loi de 1965, serait la volonté d'éviter la polarisation au sein des villages et des quartiers. V. en ce sens H. S. Türk, *Siyasî partiler ve seçim hukukun temel sorunları ve çözüm önerileri*, Yetkin yayınları, 2019, p. 416 : « 1960 ihtilâlini yapanlar, köylerde partililik yüzünden kahvelerin, mezarlıkların ayrılmasından yola çıkarak, köylerde ve mahallelerde

militaire conservant son statut tutélaire, est conservé par les rédacteurs de la Constitution de 1982 intervenant dans un contexte comparable.

Les Constitutions française de 1958 et turque de 1982 contiennent ainsi toutes deux des dispositions relatives aux partis politiques. Alors que la Constitution turque prévoit deux dispositions assez denses sur la question aux articles 68¹¹⁶⁹ et 69¹¹⁷⁰, la Constitution française y

parti kurulmasını yasaklamışlardır » [« Ce qui ont commis le coup d'État de 1960, sont partis du constat que le factionnalisme dans les villages ont provoqué la séparation des cafés, des cimetières, et ont donc interdit la fondation des partis politiques dans les villages et dans les quartiers »].

¹¹⁶⁹ La version initiale de l'article 68 de la Constitution de 1982 (sous le titre « A. La création, l'adhésion et la sortie du parti ») dispose :

« Les citoyens ont le droit de créer, Ainsi que d'adhérer et de quitter selon les procédures les partis politiques. Pour être membre d'un parti politique, il faut remplir la condition d'âge de vingt-et-un ans révolus.

Les partis politiques sont les éléments indispensables à la vie politique démocratique.

Les partis politiques se créent sans demande d'autorisation préalable et poursuivent leurs activités dans le cadre de la Constitution et des dispositions législatives.

Les statuts et programmes des partis politiques ne peuvent être incompatibles avec le principe d'intégrité indivisible de l'État dans son territoire ou dans sa nation, les droits de l'Homme, la souveraineté de la nation, les principes de la République laïque et démocratique.

Ne peuvent être créés les partis politiques prônant et ayant pour but d'installer la souveraineté d'une classe, d'un groupe ou tout autre type de dictature.

Les partis politiques ne peuvent s'organiser à l'étranger et y exercer leur activité, les branches féminines, les branches de jeunesse et toute autre structure annexe de nature à créer des traitements de faveur, ne peuvent être mises en place, ils ne peuvent pas créer des fondations.

Les magistrats et procureurs, les membres des hautes instances juridictionnelles, les enseignants des institutions universitaires, les membres du Haut Conseil universitaire, les employés des institutions et organismes publics ayant le statut de fonctionnaire et les agents publics n'ayant pas la qualité d'ouvriers du fait de la nature de leur mission, les étudiants, et les membres des Forces armées ne peuvent adhérer à un parti politique » (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, p. 17).

¹¹⁷⁰ La version initiale de l'article 69 de la Constitution de 1982 (sous le titre « B. Les principes auxquels les partis politiques doivent se conformer ») dispose :

« Les partis politiques ne peuvent exercer d'activités en-dehors de leurs statuts et programmes ; ils ne peuvent aller à l'encontre des interdictions posées à l'article 14 de la Constitution ; ceux qui y contreviennent sont définitivement dissous.

Les partis politiques ne peuvent avoir des relations et des coopérations dans le but de faire exécuter leur propre politique et de se renforcer avec les associations, les syndicats, les fondations, les coopératives et les corporations ayant qualité d'organisme public ainsi que les instances supérieures à ces organisations. Ils ne peuvent recevoir d'aides financières de leur part.

Les activités internes et les décisions des partis politiques ne peuvent aller à l'encontre des principes de la démocratie. La Cour constitutionnelle est compétente pour le contrôle financier des partis politiques.

Le procureur de la République contrôle la conformité à la Constitution et aux lois du statut et des programmes des partis politiques créés ainsi que de la situation juridique des fondateurs, à la suite de la création et prioritairement ; il suit également leurs activités.

La dissolution des partis politiques est décidée par une décision de la Cour constitutionnelle suite à l'ouverture du procès par le procureur de la République.

Les fondateurs des partis politiques définitivement dissous ainsi que les dirigeants de toutes les structures ne peuvent pas être fondateur, dirigeant et contrôleur d'un nouveau parti politique, de même un nouveau parti formé de la majorité des membres d'un parti dissous ne peut être créé.

Les partis politiques ne peuvent recevoir d'aucune manière d'aides pécuniaires et matérielles des États étrangers, des organisations internationales, des associations et des groupes installés dans les États étrangers, ils ne peuvent recevoir d'ordres de leur part et ne peuvent participer à des décisions et des activités allant à l'encontre de l'indépendance de la Turquie et de l'intégrité du pays. Les partis politiques qui ne respectent pas cet alinéa sont aussi définitivement dissous.

La fondation et les activités des partis politiques, le contrôle et leur dissolution sont réglementés par la loi dans le cadre des principes sus-évoquées » (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, pp. 17-18).

consacre un article 4¹¹⁷¹ qui, malgré un positionnement plus en amont dans le texte fondateur, demeure néanmoins plus concis dans sa version initiale¹¹⁷². Les deux Constitutions prennent ainsi le temps de souligner l'importance de l'existence des partis politiques dans le cadre d'un régime politique démocratique¹¹⁷³. Concernant les règles touchant spécifiquement à l'organisation interne des partis politiques, alors que l'article 69 alinéa 1^{er} dans sa version actuelle impose aux partis politiques le respect des principes démocratiques dans leurs activités, leur organisation interne et leur fonctionnement¹¹⁷⁴, les rédacteurs français font le choix de « simplement » consacrer le principe de liberté d'organisation des partis politiques à l'article 4 prévoyant qu'« ils se forment et exercent leur activité librement ».

Ainsi, la logique prohibitive des normes constitutionnelles turques apparaît dans la norme constitutionnelle qui impose déjà certaines interdictions aux partis politiques. En effet, en isolant les partis politiques, dont une grande partie sont dissous au début des années 1980, et dont les dirigeants les plus influents sont interdits de participation à la vie politique, les autorités putschistes au pouvoir tentent de mettre en œuvre une source de légitimité concurrente à celle de la légitimité démocratique incarnée par les partis.

En France, cette volonté de créer une distance plus ou moins grande entre les partis politiques et la société civile n'est pas visible à travers les normes constitutionnelles. Seulement, la volonté est de diminuer leur importance comparativement à celle qu'ils ont sous les précédentes Républiques. La méthode est alors de créer des modes d'expressions concurrentes à celles exprimées dans le cadre des partis politiques. L'institutionnalisation du pouvoir d'État en constitue l'une des illustrations¹¹⁷⁵.

Ainsi, et dans la suite des dispositions constitutionnelles, la Turquie fait le choix de consacrer un régime juridique assez contraignant pour les partis politiques accentué de certaines interdictions qui est de nature à réduire considérablement l'influence des partis politiques au sein de la société civile. Alors que la France, dans la lignée de ce qui est prévu initialement par la Constitution, sauvegarde sa conception libérale en soumettant dans une large mesure les partis

¹¹⁷¹ L'article 4 de la Constitution de 1958, toujours en vigueur, mais composé d'un unique alinéa lors de sa promulgation dispose : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie » (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9152).

¹¹⁷² La révision constitutionnelle de 1999 ajoute un deuxième alinéa : « Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi » (article 2 de la loi constitutionnelle n°99-569 du 8 juillet 1999 constitutionnelle relative à l'égalité entre les femmes et les hommes publié au *JORF*, 9 juillet 1999, p. 10175). Enfin le troisième alinéa intégré par la révision constitutionnelle de 2008 dispose désormais : « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation » (article 2 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République publié au *JORF*, 24 juillet 2008, n°171, texte 2 sur 149).

¹¹⁷³ Article 4 alinéa 1^{er} de la Constitution française de 1958 et article 68 alinéa 2 de la Constitution de 1982.

¹¹⁷⁴ Pour tous les développements sur cette question v. également A. Fistikci, « Le statut partisan du chef de l'État turc », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n°16, 2018, pp. 95-97.

¹¹⁷⁵ C'est notamment le cas des prérogatives présidentielles de sollicitation du suffrage universel.

politiques à la loi de 1901 en consacrant ainsi leur liberté d'organisation interne malgré la volonté affichée de réduire l'influence du « régime des partis ».

Concernant l'approche législative, les régimes juridiques appliqués aux partis politiques français et turcs ces dernières années ont connu des évolutions, mais leur conception reste tout à fait différente voire divergente dans les deux pays. En France, les partis politiques ne font pas l'objet d'un statut juridique particulier lors de l'adoption de la Constitution de 1958. C'est donc dans la continuité d'une conception plutôt libérale que le statut du parti politique est assimilé par le droit à celui de l'association selon la loi de 1901¹¹⁷⁶. Bien que particulière en raison de son objet, le parti dispose de la liberté d'organisation ou la « liberté de réglementer par ses statuts sa vie intérieure »¹¹⁷⁷ et a pour obligation de respecter « les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ». Cette liberté d'organisation « polymorphe »¹¹⁷⁸ amène certains auteurs à qualifier le droit interne des partis politiques français d'« ordre juridique largement autonome »¹¹⁷⁹, évoquant parfois même un « non statut »¹¹⁸⁰. Cependant de telles affirmations doivent désormais être nuancées, avec l'apparition de tout un cadre juridique relatif notamment au financement des partis politiques¹¹⁸¹ mais également à la question des campagnes électorales¹¹⁸². La « souplesse »¹¹⁸³ du droit interne des partis politiques n'est cependant pas de nature à empêcher une relative uniformité des partis politiques français dits « de gouvernement », notamment quant aux principes sur lesquelles se fonde l'organisation de leurs structures¹¹⁸⁴.

¹¹⁷⁶ D. Gaxie, « La liberté d'organisation des partis politiques », in J. Benetti, A. Levade, D. Rousseau (dir.), *Le droit interne des partis politiques*, Mare et Martin, 2017, p. 26.

¹¹⁷⁷ Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *Droit des partis politiques*, *op. cit.*, p. 220.

¹¹⁷⁸ D. Gaxie précise que celle-ci « implique la liberté de former des organisations, d'y adhérer, de définir pour chacune ses règles de fonctionnement et d'organisation, d'élaborer et de faire connaître ses principes, son programme, sa stratégie, et ses positions sur les questions publiquement débattues, de chercher des financements, de choisir et de présenter ses candidats aux élections, de mener des campagnes électorales publiques et de tenir des réunions et assemblées » (D. Gaxie, « La liberté d'organisation des partis politiques », *op. cit.*, pp. 23-24). E. Buge considère comme « triple » la liberté reconnue aux partis politiques : « liberté de constitution, liberté d'organisation et liberté d'activité » (E. Buge, *Droit de la vie politique*, *op. cit.*, p. 125).

¹¹⁷⁹ E. Buge, *Droit de la vie politique*, *op. cit.*, p. 119.

¹¹⁸⁰ R. Ghévantian, « Juristes et politistes, regards croisés sur les partis politiques », *Pouvoirs*, n°80, janvier 1997, p. 117.

¹¹⁸¹ Cf. *supra*, ce titre, chapitre I, section 1, §2.

¹¹⁸² V. par exemple la loi n°2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives (*JORF*, 7 juin 2000, p. 8560 et s.) ; loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (*JORF*, 30 janvier 1993, p. 1588) ; loi n°90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques (*JORF*, 16 janvier 1990, p. 639 et s.).

¹¹⁸³ V. en ce sens l'affirmation de Y. Poirmeur et D. Rosenberg selon laquelle : « [l]es partis sont donc régis par deux ensembles de normes articulées : le droit étatique d'une part, destiné à s'assurer de leur compatibilité avec l'État mais aussi à protéger leurs intérêts légitimement reconnus ; leurs règles statutaire – leur droit interne – d'autre part, moins formalisé et plus souple, traduisant les rapports de forces entre les composantes » (Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *Droit des partis politiques*, ellipses, 2009, p. 186).

¹¹⁸⁴ En effet, il reste certaines distinctions entre les organisations partisans qu'il faut souligner selon entre autres choses l'idéologie des partis politiques étudiés, la taille de leurs effectifs, l'importance de leurs ressources, etc. Les organisations partisans sont donc à ce titre diverses et variées (*ibid.*, pp. 229-230) mais selon Y. Poirmeur et D. Rosenberg, elles disposent de « certaines régularités structurelles » (*ibid.*). Aussi, les partis politiques dont nous

Quant à la Turquie, le droit des partis politiques turc encadre davantage l'organisation interne des partis politiques par la loi n°2820 du 22 avril 1983 sur les partis politiques¹¹⁸⁵. Lors de son élaboration par la commission constitutionnelle de l'Assemblée délibérative, le rapport présenté devant l'Assemblée consultative fait état des objectifs de la loi « tels que formulés par [le] Président de la République » :

« Eviter le retour à un environnement similaire des partis politiques qui préexistait au coup d'État du 12 septembre 1980, ne pas laisser de place à l'installation d'une oligarchie partisane, installer dans la mesure du possible la démocratie intra-partisane »¹¹⁸⁶.

Pourtant, cette première version du texte est déjà critiquée par certains membres de l'Assemblée consultative qui dénoncent notamment une « approche tutélaire » de l'État vis-à-vis des partis politiques¹¹⁸⁷ qui ne leur permet pas d'exercer leur activité du fait d'une absence de liberté¹¹⁸⁸. En effet, et comme précédemment étudié, la volonté du CSN est d'élargir le contrôle sur les partis politiques¹¹⁸⁹. Le législateur met l'accent, dans la continuité des dispositions

avons à traiter ici sont ceux dits « de gouvernement » qui sont amenés à constituer une majorité présentent à ce titre une certaine uniformité. Bien que l'actualité récente, avec le succès électoral du parti LREM démontre l'absence de permanence de cette catégorie, le fait que ce parti s'est assez rapidement fondu dans les caractéristiques de l'organisation interne des partis politiques confirme l'uniformité de ce type d'organisation au moins dans ses principes structurels.

¹¹⁸⁵ *Resmî Gazete*, 24.04.1983-18027, pp. 1-27.

¹¹⁸⁶ « [...] Cumhurbaşkanımızın muhtelif vesilelerle belirtmiş olduğu gibi 12 Eylül 1980 öncesinde siyasî partilerin içine düştüğü ortamın tekrar yaşanmaması, parti oligarşisine meydan verilmemesi, parti içi demokrasinin mümkün olduğu ölçüde yerleştirilmesi ilkelerine önem vermiştir » (*Siyasî Partiler Kanunu Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu* 1/624, s. s. 333, p. 3).

¹¹⁸⁷ V. l'intervention de C. Tutum : « Tasarı, siyasî partilerin kuruluşuna, faaliyetlerine ve izlenmesine ilişkin kırtasiyeciliği artırıcı formaliteler getirdiği kanısındayım ve özellikle bir ölçüde vesayetçi bir yaklaşımı benimsediği izlenimi vermektedir » [« Je suis d'avis que le projet apporte un formalisme de nature à multiplier la paperasserie en ce qui concerne la création des partis politiques, leurs activités, leurs surveillances et il donne notamment l'impression qu'il adopte, dans une certaine mesure, une approche tutélaire »] (*DMTD*, 56. Birleşim, c. 14, y.y. 2, 15 Şubat 1983, p. 446).

¹¹⁸⁸ V. l'intervention de S. S. Kırçalı : « Partilerin düzeni, o derece ayrıntılara girerek Kanunda gösterilmiştir ki partiye bir program yapmaktan başka iş kalmamıştır. // Halbuki, partiler aktif yerlerdir. Oralarda yaratıcılık büyük rol oynar. Siz onu kanunlarla böyle bağlarsanız ; onda ilerleme ve yaratma gücü kalmaz » [« En détaillant à ce point l'organisation des partis par la loi, il ne reste plus rien d'autre à faire pour le parti que d'élaborer un programme. // Alors que les partis sont des lieux dynamiques. Dans ces endroits la créativité joue un rôle important. Si vous les limitez par les lois ; il ne leur restera plus de force progression et de création »] (*DMTD*, 56. Birleşim, c. 14, y.y. 2, 15 Şubat 1983, p. 440).

¹¹⁸⁹ Par ailleurs, selon T. S. Küçük : « [...] SPK'nın askeri rejim tarafından yapılması bile başlı başına bu metnin demokratik meşruiyetini tartışmalı kılar » [« Le seul fait que la loi sur les partis politiques ait été élaboré par le régime militaire suffit à rendre sa légitimité démocratique discutable »] (T. S. Küçük, *Parti içi demokrasi*, On iki levha yayıncılık, p. 369).

constitutionnelles¹¹⁹⁰, sur l'objectif de développement de la démocratie intra-partisane¹¹⁹¹. C'est *a priori* pour cela que la loi sur les partis politiques impose le respect de certains principes d'organisation aux partis politiques. Effectivement, la jeunesse de la « République de Turquie » et la fragilité de sa nature « démocratique » peuvent plaider en faveur d'une législation contraignante à l'égard des partis politiques afin d'asseoir et d'assurer ce but légitime¹¹⁹². Mais la loi ne s'arrête pas là puisqu'elle impose par ailleurs des limitations importantes qui ne semblent pas toujours fondées sur cet élan démocratique mais sur une volonté de contrôle de ces structures¹¹⁹³.

En ce qui concerne spécifiquement les dispositions relatives à l'organisation interne des partis politiques, celles-ci contribuent à une concentration du pouvoir dans le parti. L'article 7 de la loi n°2820¹¹⁹⁴ prévoit les différents organes composant l'ensemble de l'organisation partisane¹¹⁹⁵. Le congrès constitue en principe l'organe le plus important à chaque échelon. Pourtant celui-ci ne regroupe pas l'ensemble des adhérents, notamment à l'échelon central du parti¹¹⁹⁶ et au sein des échelons locaux lorsque l'effectif maximum de délégués est inférieur au

¹¹⁹⁰ L'article 69 alinéa 1^{er} de la Constitution dans sa version en vigueur est repris par l'article 4 alinéa 2 de la loi n°2820 sur les partis politiques disposant ainsi : « La fondation, le choix des organes, le fonctionnement, les activités et les décisions des partis politiques ne doivent pas être en contradiction avec les règles démocratiques dont les caractéristiques ont été déterminées par la Constitution » [« Siyasi partilerin kuruluşu, organlarının seçimi, işleyişi, faaliyetleri ve kararları Anayasada nitelikleri belirtilen demokrasi esaslarına aykırı olamaz »] (*Resmî Gazete*, 24.04.1983-18027, p. 1).

¹¹⁹¹ L'article 93 précise ainsi davantage les dispositions sus-évoquées dans la note précédente : « Les travaux dans le parti, l'administration du parti, son contrôle, les élections des organes au sein du parti et les décisions prises par la présidence du parti, les organes du siège central et les groupes du parti, les actes et les opérations réalisés ne peuvent être en contradiction avec les règles du règlement du parti, du principe d'égalité entre les adhérents du parti, de la démocratie » [« Siyasi partilerin parti içi çalışmaları, parti yönetimi, denetimi; parti organları için yapılacak seçimler ile parti genel başkanlığınca, genel merkez organlarınca ve parti gruplarınca alınan kararları ve yapılan eylem ve işlemleri parti tüzüğüne, parti üyeleri arasındaki eşitlik ilkesine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz »] (*Resmî Gazete*, 24.04.1983-18027, p. 20).

¹¹⁹² V. en ce sens S. Tuncay, *Parti içi demokrasi ve Türkiye*, op. cit., p. 151 : « Aslında, parti içi demokrasi ile rejimin işletilmesi, birbirine paralel yürümek zorundadır. Yani, parti içi demokrasi, siyasal rejimin sağlıklı işletilebilmesi için başvurulacak ana yöntemlerden biridir » [« En réalité, l'établissement de la démocratie intra-partisane et du régime suppose un fonctionnement en parallèle. C'est-à-dire que la démocratie intra-partisane constitue l'une des méthodes principales à laquelle il faut avoir recours pour établir sainement un régime politique »].

¹¹⁹³ Par exemple, cette même loi consacre des dispositions liées aux conditions de dissolution de ces derniers, allant parfois au-delà des normes constitutionnelles dans cette logique d'interdiction. Certains auteurs de la doctrine doutent de la constitutionnalité de telles dispositions. Selon E. Özbudun, « [...] Siyasi Partiler Kanunu ile partilerin amaçlarına ilişkin olarak getirilen yasakların, Anayasa'daki yasak hükmünün çok ötesine taşmasıdır. Oysa, Anayasa'nın getirmemiş olduğu bir yasağın Siyasi Partiler Kanunu'yla getirilmesinin mümkün olmaması gerekir », [« [...] Les interdictions apportées relatives aux objectifs des partis par la loi sur les partis politiques vont très au-delà de l'interdiction imposée par la Constitution. Alors qu'il ne devrait pas être possible qu'une interdiction non prévue par la Constitution soit imposée par la loi sur les partis politiques »] (E. Özbudun, « Siyasi partiler ve demokrasi », *Siyasi partiler ve demokrasi : sempozyum*, Tesav yayınları, 1995, p. 22). En effet, en allant plus loin que le constituant dans cette logique prohibitive, le législateur porte potentiellement atteinte au rôle du parti dans le cadre d'une société démocratique pluraliste (v. en ce sens la jurisprudence de la CEDH dont fait état E. Buge, *Droit de la vie politique*, op. cit., pp. 125-126).

¹¹⁹⁴ *Resmî Gazete*, 24.04.1983-18027, p. 2.

¹¹⁹⁵ Les différents organes constituant les organisations de district, de province et centrales sont ainsi identiques. Il s'agit d'un congrès, qui est l'organe délibératif, d'un Conseil d'administration de l'organisation, composé de membres élus par le congrès de son échelon d'un président, élu également par ce même congrès, et d'un conseil de discipline.

¹¹⁹⁶ Selon l'article 14 de la loi sur les partis politiques, le grand Congrès est composé de membres élus et de membres de droit. L'article fixe un seuil maximum à ne pas dépasser de membres élus dans ce congrès qui est le double du

nombre d'adhérents. L'effectif de ces congrès est en effet limité par un seuil maximum imposé par le législateur et empêchant de fait l'expression directe de la base du parti dans ces organisations constituants en principe les instances les plus importantes du parti¹¹⁹⁷, alors que le souci de développement de la démocratie intra-partisane aurait imposé la mise en place d'un seuil minimum pour l'effectif de ces Congrès. En effet, **plus cet effectif est réduit, et plus important est le contrôle des dirigeants du parti sur les délégués les composant**. Finalement, le rôle des adhérents se limite à l'élection des délégués des congrès de district¹¹⁹⁸, qui eux-mêmes élisent les délégués des congrès de provinces¹¹⁹⁹, élisant à leur tour les délégués composant le grand Congrès. En outre, le législateur prévoit un processus de révocation de la présidence et du Conseil d'administration des structures locales, provinces et districts, pouvant être menée par le Conseil de délibération et d'administration centrale (MKYK) ou le Conseil d'administration de province sur le Conseil d'administration et la présidence du district¹²⁰⁰.

Concernant les Conseil d'administration et de discipline, la loi prévoit un nombre minimum de membres¹²⁰¹, mais qui n'est finalement pas très élevé pour des organisations de cette envergure qui prennent *de facto* plus d'importance que les congrès. Elle impose cependant le vote des membres du congrès pour les élections internes à bulletin secret, et prévoit une limitation de la durée du mandat des présidents de district, de province, et du président-général du parti¹²⁰². En ce

nombre total du nombre total des députés. L'article renvoie aux statuts pour le nombre et le mode de désignation des membres en imposant tout de même l'élection par les Congrès de province. Les membres de droit sont le président du parti, les membres du conseil de délibération et d'administration central et ceux du conseil de discipline central, ainsi que les ministres et les députés du parti (*Resmî Gazete*, 24.04.1983-18027, p. 4).

¹¹⁹⁷ Le nombre de délégués du Congrès de district est ainsi limité à 400 par l'article 20 de la loi (*ibid.*, p. 6), celui du Congrès de province à 600 par l'article 19 (*ibid.*, p. 5) et celui du grand Congrès à deux fois le nombre de membres total de la GANT, soit entre 800 membres en 1983 jusqu'à 1200 actuellement, par l'article 14 (*ibid.*, p. 4). Les statuts des différents partis peuvent toujours prévoir un nombre en-deçà selon ces dispositions législatives.

¹¹⁹⁸ Article 20 alinéa 2 de la loi sur les partis politiques (*ibid.*, p. 6).

¹¹⁹⁹ Article 19 alinéa 2 de la loi sur les partis politiques (*ibid.*, p. 5).

¹²⁰⁰ Article 19 alinéa 5 et article 20 alinéa 9 de la loi sur les partis politiques (*ibid.*, p. 6).

¹²⁰¹ L'article 16 alinéa 1^{er} prévoit 15 membres minimum pour les Conseils de délibération, d'administration et d'exécution centraux ; l'article 17 exige un minimum de sept membres pour le Conseil de discipline central du parti. A l'échelon de la province, l'article 19 alinéa 4 impose un minimum de sept membres depuis la révision législative de 1987 (article 7 de la loi n°3370 du 21 mai 1987) pour le conseil d'administration de la province, alors que, dans la version initiale de la loi, le même article fixe un seuil minimum de membres comprenant le président de cinq et un maximum de quinze membres. Le choix est libre concernant le conseil de discipline de la province. A l'échelon du district, la loi fixe un nombre minimum de membres pour le conseil d'administration à l'article 20 alinéa 8 de cinq membres minimum (avec une disposition prévoyant un nombre maximum de membres prévu dans la version initiale de la loi et abrogé par l'article 7 de la loi n°3370 du 21 mai 1987 de neuf membres).

¹²⁰² Le mandat des présidents des différents échelons est limité dans la version initiale de la loi à deux ans par l'article 15 alinéa 2 de la loi n°2820 concernant le président général (*Resmî Gazete*, 24.04.1983-18027, p. 5) ; l'article 19 alinéa 6 concernant le président de province (*ibid.*, p. 6) ; et enfin par l'article 20 alinéa 10 concernant le président de district (*ibid.*). La révision de ces dispositions par les articles 4, 5 et 6 de la loi n°3270 du 28 mars 1986 rallonge cette durée maximale à trois ans (*Resmî Gazete*, 15.04.1986-19079, p. 2).

sens, alors que la loi prévoit initialement un nombre de mandat maximum pour tous les présidents des différents échelons du parti¹²⁰³, la révision de 1990 abroge ladite disposition¹²⁰⁴.

Ainsi, les dispositions suivantes de la loi sur les partis politiques applicables aux différentes organisations précisent dans une large mesure la composition, les attributions, l'organe de désignation des membres de ces structures intra-partisanes. La loi prévoit pour chacun de ces organes des dispositions plus ou moins précises sur leur compétence, leur mode de désignation, la composition, la fréquence des sessions *etc.* Bien que les révisions législatives successives tendent vers davantage de souplesse sur cet encadrement de l'organisation interne du parti¹²⁰⁵, le droit des partis politiques en Turquie demeure beaucoup plus contraignant qu'en France où la liberté d'organisation reste le principe aujourd'hui¹²⁰⁶. En imposant un « modèle type »¹²⁰⁷ de leurs structures, et surtout en interdisant initialement le recours à d'autres types d'organisations notamment locales permettant au parti de prendre davantage appui sur sa base¹²⁰⁸, le CSN souhaite assurer une homogénéité des structures partisanes et par là même un « bornage » sur la forme des partis entraînant également une délimitation sur le fond.

En effet, et comme le relève E. Özbudun, par des dispositions aussi précises sur l'organisation interne des partis ainsi que de nombreuses interdictions, le constituant puis le législateur limitent *de facto* la création des partis politiques portant des idéologies différentes des leurs¹²⁰⁹. Ce qui est par ailleurs accentué, de manière plus directe, par les nombreuses restrictions à la liberté idéologique des partis politiques prévues dans les dispositions législatives¹²¹⁰.

Par ailleurs, de telles dispositions ont un effet contraignant sur les partis dans la mesure où il leur est nécessaire de se doter au préalable des structures prévues par la loi, dans un nombre minimum de provinces et de districts pour pouvoir concourir aux élections en vertu des dispositions de l'article 36 de la loi sur les partis politiques (version en vigueur depuis 1987) :

¹²⁰³ Ainsi, dans la version initiale de la loi n°2820, l'article 15 alinéa 2 prévoit un nombre de mandats successifs limité à cinq pour le président général (*Resmî Gazete*, 24.04.1983-18027, p. 5), tandis que les articles 19 alinéa 6 et 20 alinéa 10 imposent une limite de cinq mandats successifs (*ibid.*, p. 6). Dans tous ces cas, la loi impose un délai de quatre ans pour une éventuelle réélection au même poste.

¹²⁰⁴ Article 1^{er} de la loi n°3648 du 17 mai 1990 (*Resmî Gazete*, 25.05.1990-20528, p. 2).

¹²⁰⁵ Cf. *supra*.

¹²⁰⁶ E. Buge, *Droit de la vie politique*, *op. cit.*, p. 150.

¹²⁰⁷ V. par exemple M. Kabasakal, « Türkiye'de siyasal parti örgütlenmesindeki kısıtlamalar », *op. cit.*, p. 134.

¹²⁰⁸ Cela s'ajoute à l'interdiction constitutionnelle en vigueur jusqu'à la révision constitutionnelle de 1995 visant la création de branches annexes aux partis afin de favoriser une large participation de la population telle que les branches féminine et/ou de jeunesse.

¹²⁰⁹ E. Özbudun prend l'exemple de l'interdiction imposée aux partis politiques d'entretenir un échange ou une coopération politique avec les syndicats et les coopératives et l'interdiction d'obtenir de l'aide matérielle de leur part. Selon l'auteur, une telle interdiction empêcherait la formation en Turquie d'un « parti politique social-démocrate de type européen » (E. Özbudun, « Siyasi partiler ve demokrasi », *op. cit.*, p. 8).

¹²¹⁰ Dispositions dont une partie est regroupée dans la partie IV de la loi n°2820 sur « les interdictions à propos des partis politiques », et notamment dans son chapitre 1^{er} sur « les interdictions concernant les buts et les activités des partis politiques » (*Resmî Gazete*, 24.04.1983-18027, p. 17 et s.).

« Pour que les partis politiques puissent participer aux élections, il est impératif qu'ils aient procédé à la création des organisations au minimum dans la moitié des provinces au moins six mois avant la date du vote, et qu'ils aient réuni leur grand congrès ou bien qu'ils aient un groupe parlementaire au sein de la Grande Assemblée nationale de Turquie.

L'organisation au sein d'une province nécessite la création d'organisations dans au moins la moitié des districts de cette province, y compris dans le district chef-lieu de la province »¹²¹¹.

L'imposition d'une telle contrainte est signe de la volonté de contrôler, et même de restreindre le nombre de partis en compétition en limitant considérablement les opportunités de créations de nouvelles structures partisans. En effet, cela désavantage particulièrement les nouveaux partis politiques qui se créent et qui ne seraient pas issus de la scission d'un parti politique préexistant, n'ayant pas les moyens matériels et humains suffisants dans des délais parfois très courts dépendant du calendrier électoral. Là encore l'intérêt de préserver la stabilité politique l'emporte au détriment de l'application des principes démocratiques, en maintenant le plus possible le contrôle sur les partis politiques et en limitant leur nombre dans les compétitions électorales, tout en prétendant l'existence d'une « juste mesure » dans une telle restriction censée être conforme « aux besoins de l'organisation d'une société démocratique »¹²¹².

De ces observations découle le constat selon lequel la logique plus prohibitive qu'incitative de ces dispositions constitutionnelles et législatives sur les partis politiques fait du principe démocratique, présenté comme le moteur de l'application de ces dispositions, une justification biaisée de la volonté de mettre en place un contrôle plus poussé du pouvoir sur les partis politiques. Ce contrôle, lorsqu'il se trouve dans les mains d'une autorité partiale, peut potentiellement conduire à l'affaiblissement de la concurrence partisane et au renforcement des autorités partisans les plus importantes. Dans le même temps, les révisions successives tendent vers davantage de souplesse en rendant optionnelles un certain nombre de dispositions visant au développement de la démocratie intra-partisane. Cela entraîne ainsi une inefficacité certaine desdites dispositions, en

¹²¹¹ « Siyasi partilerin seçimlere katılabilmesi için illerin en az yarısında oy verme gününden en az altı ay evvel teşkilat kurmuş ve büyük kongrelerini yapmış olması veya Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunması şarttır. // Bir ilde teşkilatlanma, merkez ilçesi dahil o ilin ilçelerinin en az üçte birinde teşkilat kurmayı gerektirir » (rédaction issue de la révision de l'article 36 de la loi sur les partis politiques par l'article 4 de la loi n°3420 du 31 mars 1988 (*Resmî Gazete*, 13.04.1988-19784, p. 2) suite à l'annulation de la disposition par la décision de la Cour constitutionnelle du 22 mai 1987).

¹²¹² V. en ce sens *Anayasa mahkemesi*, E. 1988/14 K. 1988/18 Kt. 14.06.1988 (AYMKD n°24, pp. 235-284, [en ligne : site officiel de la Cour constitutionnelle de la République de Turquie: https://www.anayasa.gov.tr/media/4943/kd_24.pdf]): « Düzenleme, siyasî partilerin seçimlere katılmalarını zorlaştırarak seçme ve seçilme hakkını koşula bağlasa da, amacı oyların gereğinden fazla bölünmesini önleyerek istikrarı sağlamaya yönelik olduğundan, hakların özüne dokunmadığı gibi demokratik toplum düzeninin gereklerine de aykırı değildir » [« Bien que la disposition complexifie la participation des partis politiques aux élections en conditionnant leur droit à élire et à être élu, le but étant de prévenir la division plus que nécessaire des votes visant à assurer la stabilité, elle n'atteint pas l'essence des droits comme elle n'est pas contraire aux besoins de l'organisation d'une société démocratique »] (*ibid.*, p. 254).

plus d'une certaine logique de contournement qui se développe dans la pratique politique¹²¹³, et renforçant de ce même fait le contrôle par le pouvoir central du parti. En effet, selon M. Kabasakal :

« Concernant les statuts et les règlements du parti, Duverger dans son étude dénommée « Les partis politiques » affirme que « les statuts et les règlements ne décrivent pas ou décrivent la réalité de manière très tronquée ; parce qu'il est rare que ceux-ci soient appliqués tels qu'ils sont » // En effet cette approche exprime très bien la situation de la Turquie. Plus précisément, les lois après les années 1960 qui prévoient des modèles types d'organisation et des restrictions précises rendent les statuts ineffectifs »¹²¹⁴.

La loi sur les partis politiques, par son contenu, est de nature à établir si ce n'est une certaine hégémonie du *leader* politique¹²¹⁵, du moins, une concentration du pouvoir au sein de l'organisation interne du parti.

Toutefois, certains auteurs imputent davantage cette forme de concentration au sein du parti, non pas aux dispositions juridiques qui encadrent leur organisation interne, mais à la pratique du pouvoir découlant d'une certaine culture politique que semblent partager la France et la Turquie du fait d'une dynamique commune de l'organisation interne des partis malgré cet éloignement au plan juridique.

2. Une dynamique commune en pratique

Dans le cadre de cette étude, au-delà des dispositions juridiques concernant l'organisation des partis, il apparaît intéressant d'observer les dynamiques guidant la répartition du pouvoir en leur sein, notamment celles qui régissent les relations entre la base et le centre¹²¹⁶. L'interrogation porte dès lors sur les différents rapports de force au sein du parti et ce qui est à l'origine de la répartition réelle du pouvoir au sein des partis politiques. Ainsi, au-delà de leurs compositions, ce

¹²¹³ Cf. *infra*, ce A, 2.

¹²¹⁴ « Parti tüzük ve yönetmeliklerine gelince, Duverger, Siyasi partiler adlı yapıtında, « Tüzük ve yönetmelikler ya gerçeği hiç tasvir etmez veya çok eksik eder ; çünkü bunların, oldukları gibi uygulandıkları enderdir » demektedir. // Gerçekten de bu yaklaşım, Türkiye'deki durumu çok iyi ifade etmektedir. Özellikle 1960 sonrası yasalarda öngörülen « tek tip » örgütlenme model ve ayrıntılı kısıtlamalar, tüzükleri göstermelik haline getirmiştir » (M. Kabasakal, « Türkiye'de siyasal parti örgütlenmesindeki kısıtlamalar », *op. cit.*, p. 134).

¹²¹⁵ V. S. Zariç, « Demokratikleşme ve etkin bir siyasal sistem oluşturma bağlamında Türkiye'de siyasi partilerde lider hegemonyası ve lider değişimi sorunsalı », *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, n°8, 2011, pp. 99-115.

¹²¹⁶ Ainsi il peut être souligné avec P. Braud que « [p]lus importants que les statuts, *des rapports de force* [souligné par l'auteur, *ndlr*] internes commandent la distribution réelle du pouvoir de décider » (P. Braud, *Sociologie politique*, LGDJ, Lextenso éditions, 14^e éd., 2020, p. 548). Sur la lignée de M. Duverger qui constate déjà que « les procédures autoritaires et oligarchiques se développent généralement à l'insu des statuts, par une série de procédés détournés, mais efficaces » (*Les partis politiques*, *op. cit.*, p. 161).

sont les relations entre ces structures qui importent afin de définir le mode de fonctionnement du parti politique.

Ce sont donc précisément dans ces « rapports de force » que la France et la Turquie connaissent une dynamique commune malgré une appréhension différente de la régulation juridique de l'organisation interne du parti politique. Une première explication à cela peut être donnée par le fait que le système de parti dans lequel l'organisation partisane s'inscrit a une influence certaine sur son mode d'organisation. En effet, ce système étant à peu près similaire en France et en Turquie, se rapprochant du « système à parti prédominant » comme vu précédemment¹²¹⁷, il est de nature à contraindre les partis politiques à un mode d'organisation favorisant la verticalité du pouvoir et la discipline de parti. Un autre facteur d'explication tient sans doute à une culture politique similaire, et notamment à une approche tutélaire des institutions par les rédacteurs des deux Constitutions étudiées.

Cette similitude tient ainsi au mode d'organisation des partis qui permet l'installation de l'autorité du *leader* et/ou d'un petit groupe à la tête du parti et qui dispose(-nt) donc des moyens d'étendre leur contrôle sur la totalité du parti. Mais pour être efficace dans sa fonction¹²¹⁸, le parti politique doit obéir à certains principes. Ainsi, après avoir affirmé que « [l]es principes démocratiques exigent l'élection des dirigeants à tous les échelons, leur renouvellement fréquent, leur caractère collectif, leur autorité faible »¹²¹⁹, M. Duverger doit ajouter qu'« [a]insi organisé, un parti n'est pas bien armé pour la lutte politique »¹²²⁰.

En effet, le parti politique incarne une idéologie défendue par un programme politique ; et l'objectif du parti est de faire appliquer ce programme politique. A cette fin et peu importe la nature de l'idéologie en question, le parti doit afficher une certaine **unité politique**¹²²¹, pour apparaître comme crédible dans cette démarche et convaincre le plus largement possible l'électorat. Les divisions politiques au sein d'un parti sont considérées au mieux comme une absence de clarté idéologique, au pire comme une incapacité à gouverner. Mais dans le cadre d'un système de parti favorisant le fait majoritaire, ces divisions représentent une faiblesse de nature à bloquer toute victoire électorale¹²²². Dès lors, si à l'instar de M. Duverger, il est admis que les partis amenés à gouverner sont dans une large mesure des partis incarnant une telle unité, qu'elle soit simplement affichée ou réelle, il y a lieu de penser que des rapports de force qui y sont mis en œuvre sont plus ou moins centralisés.

¹²¹⁷ Cf. *supra*, partie I, titre II, chapitre I.

¹²¹⁸ Selon R. Aaron, « L'exercice du pouvoir, c'est-à-dire soit la conquête, soit la conservation du pouvoir »

(R. Aaron, « Introduction à l'étude des partis politiques », in Association française de science politique, *Journée d'études des 26 et 27 novembre 1949*, FNSP, Paris, 1949, p. 1, cité par J. Charlot, *Les partis politiques*, op. cit., p. 50).

¹²¹⁹ M. Duverger, *Les partis politiques*, op. cit., p. 160.

¹²²⁰ *Ibid.*

¹²²¹ C'est cette même unité politique qui lie le candidat à l'élection présidentielle et le parti politique qui le soutient conférant ainsi une stature partisane au premier, comme vu précédemment (cf. *supra*, ce chapitre, section 1, §2, A, 2).

¹²²² C'est ce qu'illustre la défaite électorale du PS et des LR lors des dernières présidentielles, leurs divisions internes ayant été particulièrement mises en avant durant les primaires.

Il apparaît clairement que le régime juridique des partis n'est pas la seule donnée à prendre en compte dans le cadre de cette structuration des partis politiques puisque celui-ci est envisagé différemment dans les deux États. C'est davantage dans le développement d'une certaine **pratique politique au sein des partis politiques**, imputable à un système déterminé, ainsi qu'une culture politique commune, qu'il faut aussi rechercher l'origine de cette organisation hiérarchique et oligarchique des partis politiques français et turcs.

Concernant la Turquie, de la loi sur les partis politiques n°2820 résulte l'installation d'un « système de délégués » qui est mis à profit par les hauts dirigeants afin d'accentuer cette organisation verticalisée du parti à leur profit. Les membres du parti élisent les représentants des districts élisant eux-mêmes les représentants des provinces qui élisent à leur tour les membres du Grand Congrès. L'absence de mandat impératif dévolu aux délégués confère un caractère très relatif de la représentativité de la base du parti dans le centre de décision. Pourtant, le développement de la démocratie intra-partisane supposerait la mise en place d'élections directes au sein du parti¹²²³. Avec un nombre peu élevé de délégués aux différents échelons, c'est finalement le suffrage indirect à quatre tours qui permet d'élire les hauts dirigeants du parti¹²²⁴. Les listes électorales des délégués sont réalisées par les dirigeants et les voix dissonantes peuvent être sanctionnées par le biais des outils disciplinaires utilisés inadéquatement par les partis¹²²⁵. Pour que ce système puisse fonctionner conformément aux principes démocratiques, il serait nécessaire de mettre en œuvre un certain nombre de garanties notamment sur la question de l'indépendance de ces délégués, qui ne sont pas prévues par la loi. Ce système favorise dès lors l'établissement d'une structure verticalisée du parti politique, et l'inévitable hiérarchisation du fait de cette structure, avec une oligarchie se maintenant au sommet. Le pouvoir de décision n'est pas détenu par la base qui manque de moyens d'action sur le sommet. La base n'a donc qu'une faible influence dans la fonction programmatique et dans la désignation des dirigeants.

Malgré leur liberté d'organisation, il est courant de retrouver au sein des **partis politiques français**, et notamment des partis politiques de gouvernement, une organisation similaire de leurs structures¹²²⁶ qui se rapproche de celle des organisations des partis politiques turcs imposées par le législateur. Pour ce qui concerne la pratique suivie au sein de l'organisation interne des partis, le début de la V^e République est parfaitement propice à cette étude puisqu'antérieure au processus de systématisation du présidentielisme par l'élection directe. Il permet d'observer ainsi le caractère centralisé du parti politique, préalablement au recentrage des partis politiques sur l'élection

¹²²³ V. en ce sens T. S. Küçük, *Parti içi demokrasi*, *op. cit.*, p. 380 ; H. Özcan, M. Yanık, *Siyasi partiler hukuku*, *op. cit.*, p. 252.

¹²²⁴ M. Yanık, « Türkiye'de siyasi partiler ve demokrasi », *Liberal Perspektif Rapor*, n°5, Özgürlük Araştırmaları Derneği, 2016, p. 22.

¹²²⁵ A. F. Gökçe, « Siyasi partilerde parti içi demokrasi ve disiplin algısı : Türkiye », *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi / Journal of Academic Researches and Studies*, n°9, vol. 5, novembre 2005, p. 72.

¹²²⁶ Pour une présentation de cette organisation interne des partis politiques français v. E. Buge, *Droit de la vie politique*, *op. cit.*, pp. 148-150.

présidentielle. L'observation de l'UNR, parti alors nouvellement créé par le rassemblement de diverses organisations gaullistes en vue des élections législatives de 1958¹²²⁷, paraît adaptée à cette démarche afin de constater le rôle clé de l'organisation interne des partis dans le rejet de la neutralité présidentielle et de l'institution de l'autorité partisane présidentielle. Le parti présidentiel en devenir illustre cette évolution vers laquelle tendent les partis politiques français sous ce nouveau régime politique¹²²⁸, et plus spécifiquement les partis politiques majoritaires ayant vocation à gouverner¹²²⁹.

La structure générale de l'UNR est ainsi décrite par J. Charlot :

« [U]n parti de cadres dont les adhérents sont soigneusement criblés, parti centralisé et de nature oligarchique dirigé par un cercle intérieur d'une quarantaine de personnes où dominent les ministres et autres personnalités directement, ou indirectement, choisies par le chef de l'État, parti discipliné enfin où l'exclusion frappe impitoyablement les rebelles »¹²³⁰.

J. Pozzi confirme le point de vue de J. Charlot, en évoquant à propos de l'UNR « une organisation verticale cloisonnée »¹²³¹. Au regard de l'étude de J. Charlot portant sur l'UNR, il est possible de constater que, comme en Turquie, l'organisation intra-partisane favorise globalement le mode de scrutin indirect entre sa base et les structures centrales du parti, en tentant ainsi de limiter les moyens d'expression de la base du parti. Par ailleurs, et comme dans le droit des partis politiques turc, il est possible de déceler à travers le statut de l'UNR, une volonté de contrôle de plus en plus poussée des structures centrales du parti sur les structures locales¹²³². Malgré une

¹²²⁷ J. Pozzi, *Les mouvements gaullistes. Partis, associations et réseaux 1958-1976*, Presses universitaires de Rennes, 2011, p. 78.

¹²²⁸ Ils tendent vers « des majorités de législature qui, sous l'effet du fait majoritaire, soutiennent le gouvernement du président de la République élu au suffrage universel direct » (E. Buge, *Droit de la vie politique*, *op. cit.*, p. 124).

¹²²⁹ J. Charlot, « L'union pour la nouvelle République : un bilan », *op. cit.*, p. 83 : « Son rôle [celui de l'UNR, *ndlr*] : faire qu'un système parlementaire et majoritaire soit possible dans un pays où le multipartisme et la force des barrières idéologiques ont créé une longue tradition de régime d'assemblée ».

¹²³⁰ J. Charlot, « L'union pour la nouvelle République : un bilan », *op. cit.*, p. 84.

¹²³¹ J. Pozzi, *Les mouvements gaullistes...*, *op. cit.*, p. 85 et s.

¹²³² Au niveau local, ce sont les « Unions départementales », qui composent l'organisation du parti (titre III des statuts de l'UNR-UDT, reproduit dans les annexes de l'étude de J. Charlot, *L'Union pour la Nouvelle République*, *op. cit.*, pp. 341-342). La reconnaissance et l'éventuelle dissolution d'une union départementale sont de la compétence du comité central (article 11 des statuts de l'UNR-UDT, *ibid.*, p. 342). Ces structures sont dotées d'un secrétariat général départemental « nommé par le secrétaire général du Mouvement après approbation du comité central » (article 12 alinéa 3, *ibid.*, p. 342). En plus d'imposer un organigramme-type dans chaque département (J. Charlot, *L'Union pour la Nouvelle République*, *op. cit.*, p. 139), celui-ci fait également l'objet d'un contrôle financier de la part du « centre national » (« Le secrétariat général du mouvement dispose d'autre moyens d'action sur les fédérations : chaque mois le Centre national leur adresse une subvention et exige en contrepartie un compte-rendu financier détaillé ; le défaut ou simplement le retard dans la production de ce compte entraîne « automatiquement la suppression de l'aide pour le mois », *ibid.*). J. Charlot décrit la centralisation de plus en plus poussée à l'UNR-UDT notamment par les « liaisons » entre ces structures et le « centre national » qui « autrefois, étaient assurés le plus souvent par un parlementaire local à la demande, chaque fois renouvelée, du secrétaire général », puis par des « chargés de mission » placé sous l'autorité du secrétaire général « et sous celle du responsable national à l'implantation » (*ibid.*, p. 138).

tentative de démocratisation par l'institution des assises nationales¹²³³, le pouvoir de décision reste globalement centralisé, avec un comité central qui détient un rôle stratégique¹²³⁴. La composition d'un tel organe est ainsi fondamentale, eu égard à sa mission, pour apprécier la conception du pouvoir et de son équilibre entre les structures¹²³⁵. Malgré la présence de cinquante membres parlementaires élus par les assises nationales¹²³⁶, une présence importante des membres de droit, dont l'ensemble des ministres et secrétaires d'État anciens ou en exercice, révèle une centralisation et la création d'une oligarchie dans le parti¹²³⁷. Plus encore, la perte d'importance en pratique du Comité à la faveur d'un organe plus restreint qui est la commission politique¹²³⁸ selon J. Charlot¹²³⁹ renforce ce constat. Mais là encore l'auteur note une perte d'influence du fait de l'élargissement de ses effectifs¹²⁴⁰. Est-ce dès lors au sein du secrétariat général¹²⁴¹ que se trouve le centre de décision du parti ? Selon J. Pozzi « [l']UNR est avant tout un parti centralisé où tout remonte vers le secrétaire général »¹²⁴². Toutefois, selon J. Charlot « le secrétaire général a perdu son rôle politique après l'échec de M. Albin Chalandon dans sa tentative d'en faire le chef du parti. C'est

¹²³³ Le rôle des assises nationales est, selon les statuts de définir « l'action générale et l'orientation politique du Mouvement » (article 13 des statuts de l'UNR-UDT, *ibid.*, p. 342). Cette instance qui regroupe en principe les adhérents est donc la plus démocratique, mais cette caractéristique est rendue inefficace par l'absence d'attribution aux adhérents du droit de vote.

¹²³⁴ En effet, celui-ci est « chargé d'assurer la direction du Mouvement, selon les directives définies par les assises nationales et par le conseil national », il a également le pouvoir de décider en matière d'« investitures électorales » et de « désistements, sur proposition des unions départementales ». Il rend des décisions sur « les sanctions disciplinaires, après avis de la commission nationale des conflits ». Enfin, il a la charge de préparer la « réunion des assises et du conseil national » (article 31, *ibid.*).

¹²³⁵ Il est composé des « présidents des assemblées parlementaires », des ministres et secrétaires d'État en exercice, des présidents de groupe à l'Assemblée nationale et au Sénat, et d'un représentant du CES appartenant tous au Mouvement. S'y trouvent également des anciens secrétaires généraux, anciens ministres et secrétaires d'État, trente membres parlementaires et cinquante membres non parlementaires élus par les assises nationales sur les listes constituées par les régions, ainsi que deux membres des Jeunes de l'UNR-UDT à titre consultatif (article 32, *ibid.*).

¹²³⁶ Toutefois, le fait que ces membres ne soient pas désignés directement par les régions, mais élus par les assises nationales sur une liste constituée de cent candidats par régions révèle tout de même une certaine frilosité dans la volonté d'étendre un peu plus le pouvoir aux différentes strates de l'organisation partisane et de contrôler plus facilement le sens de son vote.

¹²³⁷ J. Charlot, *L'Union pour la Nouvelle République...*, *op. cit.*, p. 224 : « [...] il faut bien constater que la place des élus au sein de ce comité a tendance à se réduire. De novembre 1959 à mars 1961 le nombre des membres de droit s'accroît plus vite que celui des membres élus par les assises et en novembre 1963 la cooptation s'ajoute à la désignation es qualité pour concurrencer les élus, dès lors réduits ou presque à la moitié seulement du comité ».

¹²³⁸ La commission « comprend des membres de droit » (les ministres en exercice et présidents des assemblées, les présidents de groupe, le secrétaire général ainsi que le trésorier, les anciens secrétaires généraux et les anciens ministres et secrétaires d'État) et « 16 membres élus par le comité central » qui est donc lui-même composé de plus en plus par les membres de droit désignés essentiellement par un cercle restreint des dirigeants du parti.

¹²³⁹ Selon J. Charlot : « [...] le comité central n'est plus aujourd'hui qu'une chambre d'enregistrement, le lieu où les ministres du mouvement rendent compte de leur action au gouvernement, écoutent quelques suggestions que parfois ils suivront » (J. Charlot, *L'Union pour la Nouvelle République...*, *op. cit.*, p. 141).

¹²⁴⁰ « Il semble toutefois que les décisions soient prises en-dehors d'elle et qu'elle n'ait plus, sauf exception [...], qu'à les ratifier sans véritable débat » (J. Charlot, *L'Union pour la Nouvelle République...*, *op. cit.*, p. 141).

¹²⁴¹ Le secrétaire général, qui est élu par le comité central et en son sein (article 33 des statuts de l'UNR-UDT, *ibid.*, p. 344) exerce « trois fonctions essentielles : décider du programme, de la tactique et des candidatures en cas d'élections, prononcer éventuellement des sanctions disciplinaires après avis de la commission d'arbitrage élue comme lui, aux assises, préparer la réunion des assises et du conseil national et en fixer l'ordre du jour » (J. Charlot, *L'Union pour la Nouvelle République...*, *op. cit.*, pp. 141-142).

¹²⁴² J. Pozzi, *Les mouvements gaullistes...*, *op. cit.*, p. 80. Il précise toutefois que celui-ci est « choisi avec l'accord du Général » (*ibid.*, p. 80), comme nous le verrons ci-après (*cf. infra*, ce §, B.).

désormais un administrateur, un porte-parole, ce n'est plus un véritable *leader* »¹²⁴³. En effet, lorsque le parti est au pouvoir, son *leader* véritable est le président de la République¹²⁴⁴.

Il est donc possible de constater à l'aide de ces études sur l'UNR que nonobstant une hiérarchisation très poussée et une structure interne verticalisée et institutionnalisée dans les statuts, le centre de décision politique au sein du parti se trouve au sein d'un cercle restreint. L'UNR parvient à installer une solide unité au sein d'un parti discipliné lui permettant notamment de contrôler ses troupes au sein des assemblées¹²⁴⁵ et facilitant le processus de présidentialisation du parti. Il y a une part d'institutionnalisation de cette hiérarchisation et de ce « verticalisme cloisonné », même si une grande part provient de la pratique politique, et se trouve notamment renforcé par le tournant de 1962. Ainsi, et comme le note J. Charlot, alors que la base est placée sous le contrôle étroit, le cercle de dirigeants connaît une forte stabilité. Plus on remonte dans les structures, et plus les membres de celui-ci sont indéboulonnables, permettant la mise en place d'une oligarchie¹²⁴⁶.

Le mode d'organisation de l'UNR en France dans les débuts de la V^e République ne fait qu'annoncer les modes d'organisation que vont devoir adopter tous les partis politiques dont l'objectif est de gouverner, et qui ne peut le faire que s'ils parviennent à maintenir une unité dans le cadre des institutions consacrées¹²⁴⁷. Le mode d'organisation du PS est particulièrement révélateur à cet égard dans la mesure où, ne s'agissant pas d'un parti traditionnellement aussi centralisé que ne peut l'être la droite française, celui-ci s'est tout de même adapté à la transformation du régime et à la centralité de l'élection présidentielle¹²⁴⁸, pour finalement connaître lui aussi une présidentialisation de son mode d'organisation malgré la multiplicité des courants qu'il contient¹²⁴⁹. Celle-ci est notamment visible à la suite de l'élection de F. Mitterrand en 1981¹²⁵⁰. La présidentialisation du parti politique se concrétise dans l'organisation interne du parti par la mise en place de l'élection directe des exécutifs de tous les niveaux par les adhérents en 1995 dont C. Bachelot analyse ainsi les effets :

« Ce mode de désignation, qui avait à l'époque pour but de court-circuiter des courants incontrôlables et de mieux asseoir la légitimité du premier

¹²⁴³ J. Charlot, *L'Union pour la Nouvelle République...*, op. cit., p. 140.

¹²⁴⁴ Cf. *infra*, ce §, B.

¹²⁴⁵ Engagement de fidélité signé par les parlementaires selon *Le Monde* : « ... Je m'engage à rester fidèle aux objectifs de l'UNR, à soutenir au Parlement et dans ma circonscription l'action du général de Gaulle, à accepter la discipline de vote décidée par la majorité du groupe pour les questions importantes touchant à la vie de la Nation et de la Communauté française, afin de maintenir la cohésion de notre groupe et l'esprit du mouvement » (J. Charlot, *L'Union pour la Nouvelle République...*, op. cit., p. 143 et s.).

¹²⁴⁶ J. Charlot, *L'Union pour la Nouvelle République...*, op. cit., p. 141.

¹²⁴⁷ Cf. *infra*, ce §, B.

¹²⁴⁸ C. Bachelot, « Le parti socialiste, la longue marche de la présidentialisation », in P. Bréchon, *Les partis politiques français*, op. cit., pp. 111-112.

¹²⁴⁹ *Ibid.*, p. 120.

¹²⁵⁰ V. par exemple P. Avril, « "Chaque institution à sa place..." Le président, le parti et le groupe », *Pouvoirs*, n°20, 1981, pp. 115-126.

secrétaire, renforce la dimension personnelle du *leadership* exercé à tous les niveaux du parti »¹²⁵¹.

Quand bien même certaines nuances devraient être apportées à la présidentialisation du PS¹²⁵², le mandat de F. Hollande est de nature à démontrer que malgré l'existence de dissensions internes, notamment dans le cadre de certaines réformes qui divisent le parti¹²⁵³, celles-ci ne remettent pas en question le soutien du parti dans la mesure où la confiance au gouvernement n'est pas remise en cause. Les mêmes types de dissensions sont visibles dans des partis particulièrement centralisés comme peut l'être LREM, mais qui ne sont là encore pas en mesure d'affecter la position majoritaire et l'appui du parti à la politique gouvernementale définie par le président de la République.

Même si la liberté d'organisation est le principe en France, le système politique conduit nécessairement à une organisation verticalisée du pouvoir particulièrement propice à l'installation du présidentialisme, et ce quand bien même l'idéologie des partis en question ne s'y prête pas en théorie¹²⁵⁴. Cette forme d'organisation verticalisée s'impose par la norme, par la pratique ou bien par le système dans lequel s'inscrit l'organisation partisane, permettant de favoriser l'installation d'une concentration du pouvoir dans le domaine intra-partisan. Ainsi, la forme d'organisation des partis politiques en France et en Turquie aboutit à la création d'une véritable « autorité partisane » détenant un contrôle certain des décisions prises au sein du parti, que ce soit dans le cadre de sa fonction programmatique, ou dans la composition de ses structures. Cette « autorité partisane » lorsqu'elle est présidentiable, et plus encore lorsqu'elle est élue à la présidence de la République, donne nécessairement lieu à la présidentialisation du parti politique, constituant une étape indispensable du processus de la déviance présidentialiste en France et en Turquie.

B. L'émergence du parti présidentiel : une personnalisation du parti consentie par les partis politiques

Selon O. Rouquan, la présidentialisation des partis politiques « équivaut à la centralisation de leur gouvernement interne, et à la personnalisation de leur *leadership* »¹²⁵⁵. En effet, il a été précédemment observé que la dynamique de l'organisation interne des partis politiques, qu'elle provienne de la norme ou de la pratique, et telle qu'elle se développe dans les régimes politiques français et turcs étudiés, fait place à une verticalité et à une concentration du pouvoir propice à l'établissement d'une autorité partisane influente. L'enclenchement du processus de présidentialisation du parti politique est alors possible par le recours à des outils de contrôle de

¹²⁵¹ *Ibid.*

¹²⁵² D. Lecomte, F. Sawicki, « Discipline partisane et discipline majoritaire sous la V^e République : le cas du parti socialiste », in J. Benetti, A. Levade, D. Rousseau (dir.), *Le droit interne des partis politiques*, Editions Mare et Martin, 2017, p. 116.

¹²⁵³ *Ibid.*, pp. 121-124.

¹²⁵⁴ C'est par exemple le cas du Parti socialiste comme il sera traité dans la section suivante de cette étude.

¹²⁵⁵ O. Rouquan, *Droit constitutionnel et gouvernances politiques*, Gualino éditeur, Lextenso éditions, 2014, p. 169.

l'organisation partisane au profit du président de la République et de la mise en œuvre de son programme politique (1). Mais cette présidentialisation est essentiellement le résultat d'une personnalisation des partis politiques qui est au service non seulement de la personne du président de la République, mais aussi des partis politiques qui y trouvent là des moyens de consolider leur influence au sein des institutions (2).

1. Des instruments de contrôle de l'organisation partisane au service de la présidentialisation

La mise en œuvre de la présidentialisation du parti et donc de l'autorité présidentielle partisane suppose le développement de certains moyens de contrôle du parti par le président de la République. Cette autorité se construit notamment par le développement d'un pouvoir de contrôle des structures du parti lui permettant d'élargir son influence (a). Si celle-ci n'était pas suffisante, l'exercice de la discipline partisane dans le but de servir la politique présidentielle permet si ce n'est d'enrayer, du moins de contrôler, une éventuelle opposition intra-partisane à la politique présidentielle en consolidant ainsi son autorité sur le parti (b).

a) Le développement des outils de contrôle de la structure partisane

Afin d'établir une véritable autorité sur le parti, le président doit disposer d'un certain contrôle de la composition du parti, et notamment sur les organes les plus stratégiques. Celui-ci peut s'opérer de manière diverse, que ce soit une forte influence sur les candidatures au sein de ces organes, les nominations ou bien même plus largement, le statut du parti politique en question. Les moyens sont ainsi divers et variés pour contrôler la composition du parti (i). Mais le plus important dans le cadre de la déviance présidentialiste est le rôle du président, ou même désormais le plus souvent le candidat à la présidence, sur la nomination des candidats aux élections législatives du parti, qui permet de transformer le parti du président en parti présidentiel (ii).

i. Une forte influence sur la composition du parti

C'est principalement par le contrôle des structures internes du parti que le *leader* partisan parvient à asseoir véritablement son autorité au sein du parti. C'est la raison pour laquelle il est primordial pour un candidat à l'élection présidentielle, de s'assurer d'abord du soutien de l'ensemble du parti envers sa personne et sa vision politique. C'est ce que tend à prouver l'expérience de F. Hollande, qui bien qu'élu à la présidence de la République, peine parfois à trouver les ressources suffisantes au sein des rouages du PS composés essentiellement sous la

présidence de M. Aubry¹²⁵⁶. A l'inverse, l'exemple de N. Sarkozy, véritable *leader* partisan, démontre à quel point l'établissement de cette autorité sur le parti est important dans la construction de l'autorité présidentielle au sein des institutions.

En effet, lorsque N. Sarkozy prend la tête de l'UMP en 2004, celui-ci s'applique à accentuer son contrôle sur un parti qui est déjà historiquement centralisé¹²⁵⁷. Mais les statuts de l'UMP, lors de sa création, reconnaissent les différents courants présents dans le parti¹²⁵⁸ soit les « mouvements » et le « personnes morales associées »¹²⁵⁹. Cela n'est cependant pas de nature à empêcher l'établissement de la traditionnelle centralisation du pouvoir au sein de ce parti¹²⁶⁰, avant que le processus ne soit officiellement « stoppé avec l'accession de N. Sarkozy à la tête du parti qu'il veut relancer et mettre au service de son projet »¹²⁶¹. La stratégie développée par le président de parti avant son élection consiste alors à mener « une politique de recrutement volontariste »¹²⁶² consistant à « doubler le nombre d'adhérents en l'espace d'un an »¹²⁶³, avec le développement d'une technique managériale au sein du parti, notamment envers les fédérations¹²⁶⁴. Par ailleurs, le rôle des adhérents au sein du parti est lui-même renforcé, en leur attribuant notamment la désignation du candidat à la présidentielle¹²⁶⁵. Cela permet ainsi à N. Sarkozy d'asseoir davantage son autorité au sein du parti dans la mesure où le soutien des adhérents lui est acquis¹²⁶⁶, alors que celui des membres élus du parti est moins certain du fait de cette multiplicité des courants présents au sein du parti. Mais c'est aussi en tant que président de la République que N. Sarkozy parvient

¹²⁵⁶ Selon B. Dolez, « la primaire ouvre ainsi la voie à la désignation d'un outsider, y compris quand le ou la première secrétaire est candidat(e), comme ce fut le cas en 2011. Le futur président s'en trouve fragilisé : son autorité sur son propre parti est plus difficile à établir durant la campagne et, le cas échéant, après sa victoire ; celle qu'il exerce sur ses ministres, voire sur son propre staff, au lendemain de son élection, est susceptible d'être fragilisée. Loin d'accroître la présidentialisation du régime, les primaires sont, au bout du compte, un facteur de "partification" – ou de "reparlementarisation" – du régime » (B. Dolez, « Le Parti socialiste, les primaires et la (dé)présidentialisation du régime », *Pouvoirs*, n°154, 2015/3). Ce que l'auteur attribue à la primaire est à considérer sous l'angle de l'organisation intra-partisane pour ce qui concerne cette partie de l'étude.

¹²⁵⁷ Cf. *supra*, ce chapitre, section 1, §2 concernant la centralité du pouvoir au sein de l'UNR. V. également P. Bréchon, « Chapitre 2 - La droite, entre tradition gaulliste et recomposition unitaire », in P. Bréchon (dir.), *Les partis politiques*, La documentation française, 2011, p. 55. Pour l'appareillement de l'UMP à l'UNR, v. A. Hermel, « Etude d'un parti politique français : l'UMP », *Pouvoirs*, n° 111, 2004, p. 151.

¹²⁵⁸ V. G. Grundberg, F. Haegel, *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Presses de Sciences Po, 2007, p. 72.

¹²⁵⁹ F. Haegel, « Chapitre 6 – Le pluralisme à l'UMP. Structuration idéologique et compétition interne », in F. Haegel, *Partis politiques et système partisan en France*, Presses de Sciences Po, 2007, p. 233.

¹²⁶⁰ Ce que F. Haegel nomme « le poids des résistances à l'institutionnalisation du pluralisme à l'intérieur du parti » (*ibid.*, p. 235).

¹²⁶¹ P. Bréchon, « Chapitre 2 - La droite, entre tradition gaulliste et recomposition unitaire », *op. cit.*, p. 67.

¹²⁶² A.-S. Petitfils, « La "seconde" fondation de l'UMP : techniques de recrutement et sociologie des nouveaux adhérents », *Mouvements*, n°52, 2007/4, p. 58.

¹²⁶³ *Ibid.*

¹²⁶⁴ *Ibid.* ; v. aussi en ce sens P. Bréchon, « Chapitre 2 - La droite, entre tradition gaulliste et recomposition unitaire », *op. cit.*, pp. 68-69.

¹²⁶⁵ P. Bréchon, « Chapitre 2 - La droite, entre tradition gaulliste et recomposition unitaire », *op. cit.*, p. 68.

¹²⁶⁶ Ainsi selon A.-S. Petitfils, cela permet la constitution d'un parti de « supporter », confirmé par un sondage de l'institut IPSOS auprès des nouveaux adhérents dont « 78% des enquêtés déclarent avoir adhéré en raison "de la personnalité et du discours de Nicolas Sarkozy" » (A.-S. Petitfils, « La "seconde" fondation de l'UMP... », *op. cit.*, p. 59).

à conserver son influence sur l'UMP, lui permettant de supprimer le poste de président de parti au profit d'une « direction collégiale »¹²⁶⁷. L'objectif ainsi poursuivi selon P. Bréchon est de « mieux assurer le contrôle de l'Union par l'Elysée et pour éviter l'émergence d'un éventuel concurrent »¹²⁶⁸.

Par ailleurs, l'élection des membres des organes du parti n'est pas toujours un moyen de s'assurer d'un moindre contrôle de la structure partisane par le *leader* au profit d'une démocratisation du parti. Ainsi, en Turquie, le système de délégués tel que préalablement présenté¹²⁶⁹ permet de maintenir un contrôle sur la composition de l'organisation partisane dans son ensemble par un cercle restreint et maîtrisant les nominations dans les différents échelons du parti¹²⁷⁰. Car en effet, selon A. F. Gökçe, ce système dont le caractère démocratique pourrait ne pas poser question en théorie avec l'élection de délégués représentant la base du parti, est en réalité plus discutable dans la pratique¹²⁷¹. En effet, l'auteur indique que les délégués votent à partir de listes bloquées composées par les dirigeants¹²⁷². Ce système, qui serait spécifique aux partis turcs¹²⁷³, limite considérablement la liberté de vote des délégués qui ne peuvent que rayer un certain nombre de noms de la liste préalablement définis par les statuts du parti¹²⁷⁴. Ainsi, les dirigeants du parti conservent un large contrôle sur la composition des organes du parti du fait des statuts. Ainsi selon S. Yokuş :

« Le pouvoir de contrôle central reconnu par la loi électorale aux organes centraux est exercé en pratique par les présidents de parti. Alors que les différents organes devraient être consultés, que les différentes tendances devraient être pris en compte, ce pouvoir s'est transformé en une procédure de récompense de la loyauté envers le *leader* »¹²⁷⁵.

De plus, la pratique démontre que si des candidatures n'ayant pas le soutien de la direction du parti peuvent parvenir à connaître la victoire, elles peuvent tout de même être défaites par la pression de l'autorité partisane de cette même direction. C'est ce que tendent à illustrer les

¹²⁶⁷ P. Bréchon, « Chapitre 2 - La droite, entre tradition gaulliste et recomposition unitaire », *op. cit.*, p. 69.

¹²⁶⁸ *Ibid.*

¹²⁶⁹ *Cf. supra.*

¹²⁷⁰ V. par exemple T. S. Küçük, *Parti içi demokrasi*, *op. cit.*, pp. 423-427 ; H. Özcan, M. Yanık, *Siyasi partiler hukuku*, *op. cit.*, pp. 257-258 ; Ş. İba, *Siyasi partiler ve seçim hukuku*, *op. cit.*, pp. 113-116 ; A. F. Gökçe, « Siyasi partilerde parti içi demokrasi ve disiplin algısı : Türkiye », *op. cit.*, p. 75.

¹²⁷¹ *Ibid.*

¹²⁷² *Ibid.*

¹²⁷³ T. S. Küçük, *Parti içi demokrasi*, *op. cit.*, p. 423.

¹²⁷⁴ *Ibid.*, p. 425. L'article 46.10 des statuts de l'AKP prévoit que dans le cadre des élections organisées au sein des échelons locaux du parti, les délégués ne peuvent rayer plus de la moitié de la liste (*Ak Parti*, « Tüzük », Ocak 2019, p. 55 [en ligne : <https://www.akparti.org.tr/media/279929/cep-boy.pdf>]). Concernant les statuts du CHP, la liste bloquée est présentée par le candidat à la présidence du parti selon l'article 42 alinéa 3 et seulement 10% des noms de la liste peuvent être rayés (*Cumhuriyet Halk Partisi*, « Tüzük (9-10 mart 2018 tarihli 19. olağanüstü kurultayda kabul edilmiştir) », p. 44 [en ligne : https://content.chp.org.tr/file/chp_tuzuk_10_03_2018.pdf]).

¹²⁷⁵ « Seçim yasasının merkez organlarına tanıdığı merkez yoklaması yetkisi, pratikte genel başkanlar eliyle kullanılmaktadır. Örgütlerin görüşleri alınarak, genel eğilim dikkate alınarak yapılması gereken merkez yoklamaları, lidere bağlılığın ödüllendirilmesi yöntemini dönüştürmüştür » (S. Yokuş, *Türkiye'de yürütme erkinde...*, *op. cit.*, p. 134).

événements qui ont eu lieu lors du Congrès de province de Konya de l'AKP du 17 juillet 2009. Le candidat élu, n'ayant pas le soutien du *leader* R. T. Erdoğan, est contraint de présenter sa démission à la demande du siège central du parti¹²⁷⁶. C'est donc par la maîtrise de la composition de l'organe central du parti que le dirigeant, notamment présidentiel, parvient à influencer la composition de l'ensemble de la structure partisane. Selon l'appréciation de T. S. Küçük, un pouvoir aussi large délaissé au président de parti, notamment dans la composition des organes centraux d'exécution tend à favoriser « les tendances autoritaires à l'intérieur du parti »¹²⁷⁷.

Mais plus encore que sur la composition des structures internes du parti, c'est la question de l'investiture des candidats aux élections législatives qui est particulièrement stratégique dans le cadre de l'installation de l'autorité partisane présidentielle.

ii. Un rôle clé dans l'investiture des candidats aux élections législatives

Dans le cadre de la déviance présidentialiste telle qu'elle existe en France et en Turquie, la procédure d'investiture des candidats aux élections législatives est fondamentale pour asseoir l'autorité présidentielle partisane. E. E. Schattschneider souligne ainsi l'importance de la procédure de désignation des candidatures dans les partis politiques :

« Le processus de nomination des candidatures est la fonction la plus vitale du parti. L'essence de ce processus détermine l'essence du parti : c'est celui qui choisit les candidats qui est le maître du parti. De ce fait l'observation de ce processus est l'un des meilleurs moyens d'observer la distribution du pouvoir à l'intérieur du parti »¹²⁷⁸.

Dans le cadre de la déviance présidentialiste telle qu'elle a lieu en France et en Turquie, c'est en toute logique au candidat et/ou futur président que revient la composition du groupe politique composant « sa » majorité, ce qui a pour conséquence de l'asseoir un peu plus en tant que chef de parti¹²⁷⁹. De fait, c'est essentiellement au sein du Parlement, par le biais de la

¹²⁷⁶ F. Hepşenkal, « Geçmişin iyi yanı », *Milliyet* [en ligne : <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/feyzi-hepsenkal/gecmisin-iyi-yani-1177033>]. Un épisode similaire s'est produit lors d'un congrès de province de l'ANAP à Izmir suite à l'élection par les délégués d'un candidat n'ayant pas le soutien du président général du parti T. Özal au détriment de celui qui avait sa confiance (S. Tuncay, *Parti içi demokrasi ve Türkiye*, Gündogan, 1996, p. 192).

¹²⁷⁷ T. S. Küçük, *Parti içi demokrasi*, op. cit., p. 395 : « Fakat merkez icra organlarının oluşumunda, genel başkana yetki vermek, merkez karar ve yönetim organını oluşturan üyelerin merkez icra organında yer almasını tamamen genel başkanın keyfi takdirine bırakacak ve parti içi otoriter eğilimleri artıracaktır ».

¹²⁷⁸ E. E. Schattschneider, *Party government*, Holt, Rinehart and Winston, 1942, p. 64 et 100, cité par E. Özbudun, « Siyasi partiler ve demokrasi », op. cit., p. 10 : « Aday belirleme süreci, partinin en hayati işi olmuştur. Aday belirleme sürecinin niteliği, partinin niteliğini tayin eder : Adayları kim seçebiliyorsa, partinin sahibi de odur. Dolayısıyla bu süreç, parti-içi iktidar dağılımının gözlemlenebileceği en iyi noktalardan biridir ».

¹²⁷⁹ J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, p. 277 : « Le chef d'un parti qu'un homme devient le chef d'une majorité parlementaire et donc le chef d'un gouvernement : l'unité se trouve ainsi réalisée autour de son rôle essentiel, le rôle gouvernemental, ou de son rôle originel, le rôle partisan ; [...] ».

constitution d'une majorité stable et disciplinée, préalablement acquise à la cause présidentielle¹²⁸⁰ que se détermine la nature réelle du système politique. L'**absence de législation contraignante** pour les partis politiques dans les deux États objets de l'étude concernant les investitures législatives constitue une donnée déterminante dans le processus de présidentialisation. Pourtant, la version initiale de la loi sur les partis politiques en Turquie prévoit l'obligation de mettre en place des primaires¹²⁸¹ pour désigner les candidats du parti aux élections législatives¹²⁸². Mais cet article ne s'est jamais appliqué, d'abord parce que le sixième article transitoire de la loi prévoit alors l'interdiction des primaires pour les premières élections suivant le vote de la loi¹²⁸³, puis en raison de la révision de la loi sur les partis politiques en 1986 délaissant au parti le libre choix dans la procédure de désignation des candidats sous condition du respect de certains principes¹²⁸⁴. En France, dans la continuité de la conception plutôt libérale autour de la réglementation des partis politiques¹²⁸⁵, il revient aux partis de déterminer la procédure de désignation des candidats.

Mais il faut souligner dans les deux États une contrainte fondamentale, qui est la question du financement des partis politiques s'imposant aux partis politiques¹²⁸⁶. L'enjeu financier importe donc autant que l'enjeu politique, et constitue une donnée dans la désignation/l'investiture des candidats aux élections législatives. Cela a pour effet de contraindre nécessairement le candidat à la présidentielle dont les chances de succès ne sont pas suffisamment établies à élargir ses alliances politiques à l'intérieur du parti, conjuguant ainsi diverses tendances au sein de sa majorité, au risque de devoir parfois faire des concessions non seulement sur son programme politique, mais surtout sur l'orientation politique future.

¹²⁸⁰ Il s'agit selon J.-L. Parodi de la « majoritarisation » qui constitue l'une des trois caractéristiques (avec la présidentialisation et la constitutionnalisation) de l'évolution de la V^e République vers le système actuel (J.-L. Parodi, « Imprévisible ou inéluctable, l'évolution de la Cinquième République. Éléments constitutifs et combinatoires institutionnelles », *Revue française de Science politique*, 34^e année, n°4-5, 1984, p. 628).

¹²⁸¹ Il s'agit ici de primaires fermées, c'est-à-dire réservées aux adhérents du parti.

¹²⁸² Version initiale de l'article 37 de la loi n°2820 sur les partis politiques, *Resmî Gazete*, 24.04.1983-18027, p. 9.

¹²⁸³ *Ibid.*, p. 26.

¹²⁸⁴ Article 9 de la loi n°3270 du 28 mars 1986 modifiant l'article 37 de la loi n°2820 sur les partis politiques (*Resmî Gazete*, 15.04.1986-19079, p. 3).

¹²⁸⁵ D. Gaxie, « La liberté d'organisation des partis politiques », in J. Benetti, A. Levade et D. Rousseau (dir.), *Le droit interne des partis politiques*, Collection de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, Ed. Mare et Martin, 2017, pp. 23-24.

¹²⁸⁶ Comme le soulignent F. Haegel et F. Sawicki : « L'indexation d'une partie du financement public des partis sur leurs résultats du premier tour des élections législatives (ce que l'on appelle la première tranche de financement) et la nécessité, pour en bénéficier, de présenter des candidats dans un certain nombre de circonscriptions ont poussé de nombreux petits partis à jouer le jeu des élections législatives afin de disposer d'un minimum de financement public. Mais, pour les deux grands partis qui nous intéressent ici, l'enjeu du financement réside aussi et surtout dans la deuxième tranche, celle qui lie le montant de la dotation publique aux nombres de députés inscrits à leur groupe parlementaire. L'enjeu est crucial pour le PS et l'UMP. Les fluctuations électorales aux législatives se traduisent directement en gains ou en pertes financières » (F. Haegel et F. Sawicki, « Chapitre 1 – Résistible et chaotique, la présidentialisation de l'UMP et du PS », in Y. Deloye, A. Dézé et S. Maurer (dir.), *Institutions, élections, opinion. Mélanges en l'honneur de Jean-Luc Parodi*, Coll. « Académique », Presses de Sciences Po, 2014, p. 23). Il en va de même pour la législation autour du financement des partis politiques turcs puisque le financement public des partis politiques constitue une part importante des recettes des partis politiques jouissant d'une représentation à la GANT et dépendant des résultats électoraux (*cf. supra*).

Néanmoins, dans la plupart des cas, c'est davantage l'élection présidentielle qui guide le choix de l'électeur¹²⁸⁷ que la personnalité des candidats investis dans le cadre des circonscriptions. A ce titre, le succès du parti présidentiel LREM en 2017 est révélateur avec la victoire sans précédent d'un parti nouvellement constitué dont la plupart des candidats investis aux élections législatives (260 sur 508) sont issus de la société civile¹²⁸⁸. Leur succès peut être imputé à la volonté de renouvellement de la classe politique. Il s'inscrit surtout dans la continuité de la pratique électorale tendant à l'attribution systématique d'une majorité au président nouvellement élu en confirmant ainsi la centralité de l'élection présidentielle comme système politique.

Mais l'enjeu dans l'investiture des parlementaires est aussi de nature politique. Eu égard à la méfiance qui se développe contre la classe politique, la nécessité de démocratiser les investitures aux législatives est patente, en plus de répondre à une injonction formulée par les deux Constitutions objets de l'étude¹²⁸⁹. Les règlements des principaux partis turcs et français tentent ainsi de faire bonne figure à cet égard. Le règlement de l'AKP, tout en donnant la compétence de principe au Conseil d'administration centrale du parti composé de 50 membres, prévoit dans l'article 124 alinéa 3 de ses statuts qu'il sera veillé à ce que les candidats d'au moins cinquante pour cent des circonscriptions électorales soient désignés par le biais de primaires ou d'élections internes¹²⁹⁰, mais selon T. S. Küçük, cette disposition n'a pas de valeur contraignante pour le Conseil¹²⁹¹. Le CHP prévoit quant à lui, dans son règlement de mars 2018, que la désignation par voie de primaire sera la priorité¹²⁹². Mais en excluant certains cas de figure, comme par exemple les circonscriptions dans lesquelles le parti a obtenu moins de 10% de suffrage aux dernières élections, le règlement limite considérablement le nombre de primaires, et attribue une grande partie de cette compétence à l'Assemblée du parti de 60 membres¹²⁹³. Par conséquent, la désignation des candidats par la base restant une exception, cela a tendance à favoriser l'autorité

¹²⁸⁷ La concomitance des élections présidentielle et législative constitue cependant une donnée importante en pratique comme le démontre les élections présidentielles turques d'août 2014 suivies des élections législatives de juin 2015. En effet, cette dernière ne permet pas au parti présidentiel l'obtention de la majorité avec l'élection de 258 députés sur les 550 composant la GANT (Site officiel du Haut Conseil électoral [en ligne : <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/Milletvekili/7Haziran2015/KesinSecimSonuclari/ResmiGazete/E.pdf>]).

¹²⁸⁸ R. Bloch, H. Gully, G. Nedelec, « Législatives : à quoi ressemble vraiment un candidat En Marche ? », *Les Echos*, 22 mai 2017 [en ligne : <https://www.lesechos.fr/2017/05/legislatives-a-quoi-ressemble-vraiment-un-candidat-en-marche-168615>].

¹²⁸⁹ Selon l'article 4 de la Constitution de 1958 alinéa 1 : « Les partis et groupements politiques [...] doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie » (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9152). L'article 69 alinéa 3 de la Constitution de 1982 dispose que : « Siyasî partilerin parti içi çalışmaları ve kararları, demokrasi esaslarına aykırı olamaz » [« Les travaux et décisions internes des partis politiques ne peuvent porter atteinte aux principes démocratiques »] (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, p. 17).

¹²⁹⁰ Article 124 des statuts de l'AKP, *op. cit.*, p. 119.

¹²⁹¹ T. S. Küçük, *Parti içi demokrasi*, p. 447.

¹²⁹² Règlement du CHP, Article 52 alinéa 1^{er}, p. 55 [En ligne : http://cdn.chp.org.tr/cms/0/Folder/CHP_Tuzuk_10_03_2018.pdf].

¹²⁹³ Selon le rapport de M. Yanık, à l'exception de certaines du CHP, toutes les candidatures lors des élections législatives de juin et novembre 2015 sont investies par le *leader* du parti (M. Yanık, « Türkiye'de siyasi partiler... », *op. cit.*, p. 26).

du *leader* partisan qui est donc le président de la République concernant le parti majoritaire pour les raisons sus-évoquées.

En France, les statuts de la LREM font état à l'article 26 d'une commission d'investiture « désignée avant chaque scrutin local ou national, par le bureau exécutif, sur proposition du délégué général ou le cas échéant des délégués généraux. [...] ». La suite de l'article précise que le nombre de membres du bureau de la commission est fixé par le bureau exécutif, en plus d'imposer le respect du principe de parité dans sa composition ainsi que de la présence de membres issus de la société civile (qui n'ont pas de mandats électifs) et de se prémunir contre tout conflit d'intérêt¹²⁹⁴. Ce bureau exécutif, composé d'une quarantaine de membres selon l'article 26¹²⁹⁵, est présenté sur le site officiel du parti comme le « gouvernement » du mouvement¹²⁹⁶. Sa composition est par conséquent très restreinte.

Dans les faits, lors des élections législatives de 2017, la commission d'investiture du parti, présidée par J.-P. Delevoye, est composée de neuf membres ainsi que de deux suppléants¹²⁹⁷. Selon le site internet officiel du parti, la procédure d'investiture des candidats aux législatives est réalisée conformément aux principes émis par E. Macron, alors candidat à la présidentielle¹²⁹⁸. Malgré l'originalité de la procédure alors mise en place par ce nouveau parti, et la volonté de procéder ainsi à un renouvellement de la classe politique en tentant de mobiliser largement des personnes issues de la société civile¹²⁹⁹, il faut aussi composer avec des personnalités politiques issues des partis de gouvernement en préservant un certain équilibre afin de conserver l'identité « ni de droite, ni de gauche » scandée par la campagne présidentielle. Tout ce processus pourrait potentiellement aboutir à une distension des liens entre le président de la République et les députés élus à l'Assemblée nationale. Toutefois, de l'aveu de R. Ferrand, l'intervention présidentielle est alors présente tout au long du processus, non seulement par l'édiction des principes de sélection des candidatures, mais aussi l'arbitrage (« l'avis ») présidentiel dans « quelques cas »¹³⁰⁰.

Le chef de la majorité qui est le plus souvent candidat à la présidentielle dispose donc d'une voix prépondérante dans la composition de sa future majorité, d'où une personnalisation de celle-ci. Le choix porte ainsi davantage sur les candidats loyaux, au

¹²⁹⁴ *La République En Marche!*, « Statuts », version adoptée par la Convention de novembre et décembre 2019, p. 56 [en ligne : <https://en-marche.fr/articles/actualites/resultats-reforme-statuts>].

¹²⁹⁵ Seulement vingt-huit membres sont présentés dans l'organigramme du parti sur le site web de celui-ci [en ligne : <https://en-marche.fr/le-mouvement/notre-organisation>].

¹²⁹⁶ *Site officiel de LREM*, « Présentation des statuts » [en ligne : <https://en-marche.fr/articles/actualites/statuts>].

¹²⁹⁷ *Site officiel de LREM*, « Comment nos candidats aux élections législatives ont-ils été choisis ? », 19 mai 2017, [en ligne : <https://en-marche.fr/articles/actualites/elections-legislatives>].

¹²⁹⁸ V. le discours d'E. Macron « Construire une majorité de projet », conférence de presse du 19 janvier 2017 [en ligne : https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/ressources/adherents/5.discours_et_%20interventions/2017-01-19-majorite%cc%81-en-marche-discours-emmanuel-macron.pdf].

¹²⁹⁹ *Site officiel de LREM*, « Comment nos candidats aux élections législatives ont-ils été choisis ? », *op. cit.*

¹³⁰⁰ M. de Boni, « La République En Marche a dévoilé hier une liste de 428 candidats aux élections législatives », *Le Figaro*, publié le 11 mai 2017 [en ligne : <https://www.lefigaro.fr/elections/legislatives/2017/05/11/38001-20170511ARTFIG00268-la-republique-en-marche-devoile-une-liste-de-428-candidats-aux-legislatives.php>].

détriment de ceux qui ont une plus grande chance de succès du fait de leur popularité dans les circonscriptions concernées. Cela dépend en réalité des rapports de force au sein du parti, sachant que le candidat à la présidentielle, s'il est élu, part sur une position de force dans le cas français, alors que la coïncidence des élections dans le cas turc suppose que le chef de parti soit le candidat effectif à la présidentielle.

Mais la stratégie du CHP lors des élections présidentielles et législatives de 2018 est en opposition à une telle conception puisque le candidat à la présidentielle n'est pas le chef du parti. En effet, un tel choix des dirigeants est motivé par la volonté de préserver le siège de député du chef de l'opposition K. Kılıçdaroğlu dont l'élection à la présidence est ¹³⁰¹, mais aussi à refuser l'investiture de plusieurs anciens députés dont un certain nombre ont fait valoir leur opposition au secrétaire général du parti dont M. Balbay¹³⁰². Alors que dans le parti majoritaire de l'AKP, le président candidat à sa propre succession procède lui-même à la désignation des candidats aux législatives entouré d'une équipe très restreinte¹³⁰³. Il opère ainsi un renouvellement de près de la moitié des candidats (149) en écartant également cinq de ses ministres¹³⁰⁴. Dans le cas inverse, le candidat à la présidence de la République F. Hollande, en laissant à la direction du parti alors en place le soin de nommer un certain nombre de candidats aux législatives, a lui-même créé un terrain propice à une fronde politique au sein du parti présidentiel déjà préalablement divisé¹³⁰⁵.

Le candidat à la présidentielle dont le *leadership* n'est pas ou peu contesté à l'intérieur de son parti a tout intérêt à écarter les voix dissonantes par le biais de ce processus d'investiture des candidats aux législatives, lui permettant ainsi de garder le contrôle de sa majorité et de limiter les cas où il y aurait une dissonance au sein de celle-ci nécessitant des concessions sur le programme présidentiel. La déviance présidentialiste est proportionnellement renforcée en fonction de la liberté de choix de l'autorité partisane présidentielle dans l'investiture des parlementaires, renforçant ainsi sa position au sein du parti. C'est donc l'ensemble de cette stratégie qui permet la constitution et surtout la pérennisation du « fait majoritaire présidentiel » considéré par la doctrine comme au fondement du présidentialisme. Celui-ci se construit avant tout dans l'organisation même du parti politique faisant de celui-ci un élément clé de la déviance présidentialiste en France

¹³⁰¹ En effet la précision est apportée en amont de la campagne électorale de 2018 que les candidats à la présidentielle ne pouvaient concourir aux élections législatives.

¹³⁰² « CHP milletvekili adayları 2018! İşte CHP'nin seçim öncesi milletvekili aday listesi... », *Habertürk*, 21 mai 2018 [en ligne : <https://www.haberturk.com/chp-milletvekili-adaylari-2018-iste-chp-nin-milletvekili-aday-listesi-1976631>] ; « CHP milletvekili adayları: Mevcut vekillerin yarıya yakını liste dışı », *BBC News Türkçe*, 22 mai 2018, [en ligne : <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-44192531>].

¹³⁰³ « Milletvekili adayları: Hangi partinin listesinde kimler var? », *BBC News Türkçe*, 22 mai 2018 [en ligne : <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-44192538>].

¹³⁰⁴ Dont deux avaient fait état de leur désir de ne pas renouveler leur mandat de député (*ibid.*).

¹³⁰⁵ Selon B. Dolez, « Les contours de la future majorité furent donc, dans une large mesure, dictés par la première secrétaire et non par le candidat – ou le président – Hollande, témoignant ainsi d'une faible autonomie de celui-ci par rapport à son propre parti » (B. Dolez, « Le Parti socialiste, les primaires et... », *op. cit.*, p. 74).

et en Turquie. Par ce pouvoir, l'autorité partisane présidentielle développe également un autre outil pérennisant son assise dans le parti qui est la discipline partisane.

b) Une discipline partisane au profit du programme présidentiel

La composition d'une majorité qui lui est propre par le candidat à l'élection présidentielle ne suffit pas à garantir la loyauté de celle-ci dans la mise en œuvre du programme présidentiel. Car, dans le cadre de la déviance présidentialiste, le système de partis subit une mutation encourageant les partis à s'agréger autour de pôles composant ainsi l'un des éléments du système à parti prédominant¹³⁰⁶. Cela donne lieu à la création de grands partis, dont la composition connaît une certaine hétérogénéité du fait d'une multiplicité de courants composant le parti. Cette caractéristique doit naturellement se refléter dans les différentes investitures et nominations au sein des organes législatifs et exécutifs afin que le président puisse s'assurer d'un large et solide soutien de son camp. Toutefois, une telle hétérogénéité peut aussi être à l'origine de dissensions au sein de la majorité, malgré la verticalité et la centralisation du pouvoir dans le parti. Le problème qui se pose en cas de composition hétérogène, ou encore selon l'analyse de M. Duverger pour « les partis à structure démocratique »¹³⁰⁷, est « l'efficacité pratique »¹³⁰⁸ afin de mener « la lutte politique »¹³⁰⁹ qui suppose une unité politique au sein du parti.

L'une des solutions à ce type de problématique, toujours d'actualité, est l'exercice d'une discipline partisane plus ou moins accentuée et plus ou moins formalisée. C'est aussi ce qu'impose, non seulement le régime parlementaire tel que défini préalablement¹³¹⁰ et mis en place par les auteurs de la Constitution¹³¹¹, mais aussi la déviance présidentialiste telle que pratiquée dans les deux pays objets de l'étude. L'unité d'orientation politique qui constitue le critère du régime parlementaire, pour être mise en œuvre, suppose l'existence de partis disciplinés¹³¹². Il en va de même dans le cadre de la déviance présidentialiste puisque celle-ci met en œuvre, dans la plupart des contextes visibles sous le présidentialisme par intermittence, mais aussi dans le cadre de la systématisation de celui-ci, une unité d'orientation politique présidentielle. La discipline partisane

¹³⁰⁶ Cf. *supra*, partie I, titre II, chapitre I.

¹³⁰⁷ M. Duverger, *Les partis politiques*, op. cit., p. 160.

¹³⁰⁸ *Ibid.*

¹³⁰⁹ *Ibid.*

¹³¹⁰ Cf. *supra*, introduction.

¹³¹¹ Cf. *supra*, partie I, titre I, chapitre I.

¹³¹² V. en ce sens G. Sartori, *Comparative constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes*, New York University Press, 1994, p. 189: « It cuts in one way only, however, in parliament-based systems, for here there is little doubt that 'parliamentary fit' parties are a vital requirement, and that disciplined party voting is part and parcel of that 'fitness' ». Il est possible d'ajouter avec C. Vintzel que « la discipline partisane est en quelque sorte inhérente aux régimes parlementaires modernes » (C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2011, p. 34), du fait du principe d'unité d'orientation politique qui en constitue le principal critère (cf. *supra*, introduction).

permet par conséquent de parachever l'autorité présidentielle partisane nécessaire à la systématisation du présidentielisme. D. Reignier définit ainsi le concept :

« Le respect de la discipline partisane est [...] présenté comme une obligation morale pesant sur les élus, qui doivent au Parlement respecter les engagements pris devant les citoyens : concrétiser le programme présidentiel, ou le critiquer tout en apparaissant comme une alternative crédible »¹³¹³.

La discipline partisane dote le parti politique d'une cohésion politique et rend son action plus efficace. Elle conduit à centraliser davantage la dynamique du pouvoir au sein de ses rouages en renforçant le *leadership* en place. Ainsi, dans le cadre de la déviance présidentialiste, c'est en faveur du programme présidentiel qu'est exercée cette discipline partisane. Ce sont essentiellement les élus parlementaires qui sont les principaux sujets de cette discipline.

Comme pour l'ensemble du droit des partis politiques, la discipline partisane est davantage institutionnalisée dans le droit turc qui y consacre plusieurs articles¹³¹⁴. Ainsi, selon l'article 53 de la loi sur les partis politiques précitée, les sanctions qui peuvent être prononcées dans le cadre des organes de discipline prévus dans les statuts sont « les avertissements, les blâmes ou l'exclusion temporaire ou définitive du groupe ou du parti »¹³¹⁵. En France, ce sont les statuts qui déterminent les sanctions applicables¹³¹⁶.

En France, certains auteurs s'interrogent sur « la fin de la discipline partisane »¹³¹⁷ ou son « affaiblissement »¹³¹⁸, notamment dans le cadre du mandat de F. Hollande durant lequel les consignes de votes ne sont pas toujours respectées par l'ensemble du groupe socialiste, impliquant l'existence d'une « fronde » au sein même du parti¹³¹⁹. Toutefois, mis à part le vote du projet de loi constitutionnelle de protection de la nation¹³²⁰ spécialement sur la question de la déchéance de nationalité pour les binationaux¹³²¹, qui a causé des divisions jusque dans le gouvernement¹³²²,

¹³¹³ D. Reignier, « La fin de la discipline partisane », *Pouvoirs*, n°163, 2017, p. 113.

¹³¹⁴ Il s'agit plus précisément du chapitre huit de la deuxième partie de la loi, aux articles 53 et suivants (*Resmî Gazete*, 24.04.1983-18027, pp. 12-13).

¹³¹⁵ *Ibid.*

¹³¹⁶ Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *Droit des partis politiques*, *op. cit.*, pp. 224-225.

¹³¹⁷ V. par exemple l'article précité de D. Reignier, « La fin de la discipline partisane », *op. cit.*, pp. 113-126. V. également D. Reignier, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, thèse de doctorat en droit public, Université Lille 2 Droit et Santé, 2011.

¹³¹⁸ D. Lecomte, F. Sawicki, « Discipline partisane et discipline majoritaire sous la V^e République... », *op. cit.*, p. 118.

¹³¹⁹ *Ibid.*, pp. 118-119.

¹³²⁰ Projet de loi n°3381, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 décembre 2015 [en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3381.asp>].

¹³²¹ Article 2 du projet de loi révisant l'article 34 de la Constitution de 1958.

¹³²² La démission de C. Taubira, ministre de la Justice, pour « désaccord politique majeur », avant l'examen du projet de révision constitutionnelle illustre l'échec du chef de l'État et du chef de gouvernement à fédérer le parti autour de la politique gouvernementale (E. Chaverou, « Christiane Taubira quitte le gouvernement sur un "désaccord politique majeur" », *France Culture*, [en ligne : <https://www.franceculture.fr/politique/christiane-taubira-quitte-le-gouvernement-sur-un-desaccord-politique-majeur>]).

l'ensemble des réformes législatives menées par le gouvernement ont pu être adoptées malgré ces votes de défiance. C'est également le cas pour les votes de confiance qui ont eu lieu sous le mandat de F. Hollande¹³²³. Car en effet, l'orientation politique lors du mandat de F. Hollande n'est pas préalablement concertée dans le parti malgré sa victoire lors de la primaire citoyenne de 2011¹³²⁴. Alors que le candidat F. Hollande mène une campagne électorale particulièrement virulente contre le monde de la finance lors de la présidentielle suite aux effets de la crise économique de 2008¹³²⁵, et, dès lors, placé sur l'aile gauche des courants au sein du parti, c'est finalement une orientation sociale-libérale que prend l'application du programme politique présidentiel avec des lois qui apparaissent parfois comme étant en « contradiction »¹³²⁶ avec l'idéologie du parti¹³²⁷. Le paroxysme étant sans aucun doute la nomination de M. Valls à la tête du gouvernement en mars 2014, alors que ce dernier n'a obtenu qu'un faible résultat lors de la primaire citoyenne de 2011 en arrivant à l'avant-dernière position¹³²⁸. Cependant, le maintien d'un vote majoritairement favorable à la politique gouvernementale illustre tout de même le maintien d'une discipline partisane malgré un revirement politique du programme présidentiel déterminé et tenu par le président. Le jeune parti arrivé au pouvoir en 2017 ne fait pas exception. Ainsi, le quatrième alinéa de l'article 10 du règlement intérieur du groupe parlementaire « La République En Marche ! » de l'Assemblée nationale portant sur « la discipline de vote » prévoit que :

« Dans la vie parlementaire, les membres du Groupe se doivent de manifester, dans leurs paroles, leurs écrits et leurs votes, une solidarité avec la majorité du Groupe et s'engagent à appliquer une discipline de

¹³²³ C'est ainsi que les deux gouvernements J.-M. Ayrault, les deux gouvernements M. Valls et le gouvernement B. Cazeneuve ont pu obtenir le vote de confiance prévu à l'article 49 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958 malgré les votes dissidents au sein du groupe socialiste, notamment pour le vote de confiance au gouvernement « Valls 2 » qui n'obtient que 269 voix favorables (scrutin n°901, première séance du 16/09/2014 [en ligne : [http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/\(legislature\)/14/\(num\)/901](http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/14/(num)/901)]) contre 306 pour le gouvernement précédent « Valls 1 » (scrutin n°785, première séance du 08/04/2004 [en ligne : [http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/\(legislature\)/14/\(num\)/785](http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/14/(num)/785)]) et 305 pour le gouvernement « Cazeneuve » (scrutin n°1359, première séance du 13/12/2016 [en ligne : [http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/\(legislature\)/14/\(num\)/1359](http://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/14/(num)/1359)]). Lors de ce vote de confiance au gouvernement « Valls 2 », l'analyse du scrutin fait état de 3 votes contre la confiance au gouvernement dans le « groupe socialiste, républicain et citoyen » et 41 abstentions.

¹³²⁴ D. Reignier évoque ainsi un non-respect de l'« éthique de la conviction » (D. Reignier, « La fin de la discipline partisane », *op. cit.*, p. 122).

¹³²⁵ V. ainsi le fameux discours du Bourget du 22 janvier 2012 durant lequel le candidat F. Hollande affirme : « Dans cette bataille qui s'engage, je vais vous dire qui est mon adversaire, mon véritable adversaire. Il n'a pas de nom, pas de visage, pas de parti, il ne présentera jamais sa candidature, il ne sera donc pas élu, et pourtant il gouverne. Cet adversaire, c'est le monde de la finance » (cité par G. Grunberg, « Parti socialiste : aux origines d'un désastre » *Commentaire*, n°160, 2017/4, p. 832).

¹³²⁶ D. Lecomte, F. Sawicki, « Discipline partisane et discipline majoritaire sous la V^e République... », *op. cit.*, p. 122.

¹³²⁷ C'est par exemple le cas de la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (*JORF*, n°181, 7 août 2015, p. 13537), dite « loi Macron », ainsi que la loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (*JORF*, n°184, 9 août 2016, texte n°3) dite loi Travail ou loi El Khomri.

¹³²⁸ Il obtient 5,63% des suffrages exprimés au premier tour [En ligne : <https://www.france-politique.fr/primaire-ps-2011.htm>].

vote, hormis sur les questions d'éthique »¹³²⁹.

Malgré l'existence d'un certain nombre de défections qui ont lieu dans le groupe de LREM¹³³⁰, celles-ci ne sont pourtant pas de nature à remettre en cause l'exercice de la discipline partisane. Elles tendent au contraire à démontrer que pour agir à l'encontre des consignes de vote du parti, il faut avant tout quitter ses rangs. Ce sont les votes dissidents des personnalités qui sont toujours inscrites dans le groupe qui constituent des indicateurs d'un assouplissement ou non de la discipline partisane dans le parti présidentiel. En 2018, un article de *Libération* recense ainsi deux exceptions à l'application de la discipline de vote du groupe : P. Folliot vote contre la loi hydrocarbure¹³³¹ et J.-M. Clément contre le projet de loi asile et immigration alors que quatorze députés LREM s'abstiennent. Ce faible nombre de cas tend à démontrer que la discipline partisane se maintient dans la pratique politique française, mais qu'elle a tendance à se durcir avec l'arrivée de LREM¹³³² affectant ainsi les membres du groupe d'un nouveau surnom passant de « députés godillots »¹³³³ aux « députés Playmobil »¹³³⁴. Cela tend à démontrer que l'opposition à la politique gouvernementale dont l'orientation est déterminée par le président de la République ne peut se pérenniser à l'intérieur du parti présidentiel, confirmant ainsi l'emprise de son autorité sur le parti.

En Turquie, il existe une discipline partisane assez stricte au sein du parti majoritaire de l'AKP. En effet, ces dernières années ont été l'occasion, suite à l'élection de R. T. Erdoğan à la présidence de la République, de centraliser davantage le parti autour de la personnalité présidentielle. C'est ainsi que, par des moyens variés, allant du retrait de la vie politique à l'exclusion du parti, en passant par la démission ou un changement de poste, que des personnalités de premier plan, et même des membres fondateurs se sont éloignés du parti présidentiel pour que celui-ci s'assimile totalement à la personnalité du président de la République. Le cas

¹³²⁹ Règlement intérieur du groupe parlementaire « La République En Marche ! » de l'Assemblée nationale [en ligne : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/le-reglement-interieur-du-groupe-lrm-document_73075.html] .

¹³³⁰ « Après le remaniement, Emmanuel Macron confronté aux décrocheurs du groupe LREM », *La Lettre A*, 13 juillet 2020 [en ligne, accès réservé aux abonnés : https://www.lalettrea.fr/action-publique_parlement/2020/07/13/apres-le-remaniement-emmanuel-macron-confronte-aux-decrocheurs-du-groupe-lrem.109243955-ge0].

¹³³¹ Selon l'analyse de P. Moullot dans *Libération (site web)* : « Celui-ci a eu beau voter contre une loi portée par le groupe, et l'annoncer publiquement, cette fronde est passée plutôt inaperçue étant donnée la faible médiatisation de la loi hydrocarbure. Philippe Folliot n'a donc écopé d'aucune sanction, et est toujours membre de la majorité » (P. Moullot, « Checknews. Est-il vrai que les députés LREM sont obligés d'approuver les textes de la majorité ? », *Libération (site web)*, 15 mai 2018 [en ligne : https://www.liberation.fr/checknews/2018/05/15/est-il-vrai-que-les-deputes-lrem-sont-obliges-d-approuver-les-textes-de-la-majorite_1653691]).

¹³³² C'est ainsi la faible expérience politique qui est soulignée dans le cadre de cette discipline aussi stricte dont font preuve les députés LREM. Ainsi, selon l'opposant A. Corbière de la FI : « Les députés LREM ont été élus dans la dynamique du Président de la République en 2017. Ils lui doivent tout. Il y a une dépendance absolue au pouvoir central qui pose un problème démocratique. C'était déjà le cas avant, mais c'est accentué avec eux parce qu'ils n'ont aucune histoire politique » (cité par A. de Villaines, « Congés pour parents endeuillés : les députés "Playmobil" paient leur discipline », *Huffpost (site web)*, 2 février 2020 [en ligne : https://www.huffingtonpost.fr/entry/conges-pour-parents-endeuilles-les-deputes-playmobil-paient-leur-discipline-de-groupe_fr_5e36ec0cc5b611ac94d66959]).

¹³³³ L'appellation de député « godillot » désigne péjorativement les députés gaullistes qui soutiennent inconditionnellement la politique du général de Gaulle. Pour plus de précisions, v. A. de Baecque, *Les godillots : Manifeste pour une histoire marchée*, Anamosa, 2017.

¹³³⁴ V. article précité, A. Soucheyre, « Les élus LaREM, de la godille aux Playmobil », *L'Humanité*, 21 février 2020, p. 3.

d'A. Davutoğlu est particulièrement révélateur à cet égard, puisqu'après avoir été poussé à démissionner en tant que Premier ministre¹³³⁵, il fait l'objet d'une procédure d'exclusion en septembre 2019 du parti à la suite d'une critique publique envers l'AKP¹³³⁶. Suite à l'exclusion de ses membres les plus importants, l'AKP d'aujourd'hui connaît une forme d'homogénéité qui est donc assurée en partie par la discipline de parti¹³³⁷. Suite à l'enclenchement de la procédure disciplinaire, A. Davutoğlu fait le choix de démissionner du parti¹³³⁸, pour finalement créer son propre mouvement politique¹³³⁹. Il en va de même pour A. Babacan¹³⁴⁰ qui démissionne de l'AKP pour fonder lui aussi son propre mouvement¹³⁴¹. Ces exemples démontrent d'une part la centralisation de l'AKP autour du président R. T. Erdoğan avec l'exclusion, la démission ou la prise de distance des membres les plus influents, et, d'autre part, la nécessité pour ces figures politiques de créer un mouvement concurrent au parti présidentiel afin d'émettre une opinion dissidente¹³⁴². La déviance présidentialisiste telle qu'elle se présente en France et en Turquie suppose, dans un cas comme dans l'autre, la présence d'une autorité incontestée au sein du parti présidentiel, ce qui est assuré par la discipline de parti.

Pour ce qui concerne les procédures disciplinaires plus courantes, dans le cadre du jeu d'alliance menée par l'AKP depuis 2018 afin d'assurer son succès électoral avec le MHP¹³⁴³, c'est davantage ce dernier qui est concerné par l'application de la discipline partisane en tant que membre du groupe parlementaire majoritaire. Ce sont ainsi des membres du MHP qui semblent plus sujets ces dernières années par l'application de la discipline de groupe¹³⁴⁴ afin de conforter la majorité présidentielle. Malgré tout, il s'agirait d'une erreur que de considérer que l'organisation

¹³³⁵ Cf. *infra*.

¹³³⁶ A. Sayın, « AKP'de Davutoğlu ve ekibi "kesin ihraç" istemiyle disipline sevk edildi », *BBC News Türkçe (site web)*, 2 septembre 2019 [en ligne : <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-49557184>].

¹³³⁷ Bien que l'autorité présidentielle sur le parti ne fasse l'objet d'aucun doute, il y a cependant des courants qui semblent s'exprimer à l'intérieur du parti. Les personnalités de premier plan qui se dégagent de l'ombre du président de la République semblent être son gendre B. Albayrak, ministre de l'Économie, et S. Soylu, ministre de l'Intérieur.

¹³³⁸ « Ahmet Davutoğlu AK Parti üyeliginden istifa etti », *Euronews (site web)*, 13 septembre 2019 [en ligne : <https://tr.euronews.com/2019/09/13/ahmet-davutoglu-ak-partiden-istifa-etti>].

¹³³⁹ Il s'agit du *Gelecek Partisi* (le Parti de l'Avenir) fondé en décembre 2019 (« Ahmet Davutoğlu yeni partisini açıkladı », *Hürriyet (site web)*, 13 décembre 2019 [en ligne : <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/ahmet-davutoglu-yeni-partisini-acikladi-41396729>]).

¹³⁴⁰ Membre fondateur et figure de l'AKP, A. Babacan est nommé ministre des Affaires étrangères et ministre de l'Économie à plusieurs reprises de 2002 à 2015.

¹³⁴¹ « Ali Babacan partisini kurdu... Gül kriziyle başladı », *Hürriyet (site web)*, 10 mars 2020 [en ligne : <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/ali-babacan-partisini-kurdu-gul-kriziyle-basladi-41464990>].

¹³⁴² Dans cette même tendance, le nom de l'ancien président A. Gül apparaît souvent dans la presse qui lui prête l'intention de vouloir concurrencer l'AKP de R. T. Erdoğan.

¹³⁴³ Parti nationaliste qui est dans l'opposition à l'origine, le MHP fait le choix de rejoindre la majorité à l'occasion des élections nationales de 2018 au regard du faible score qu'il produisait jusqu'alors et afin de parer au risque de passer en-dessous du barrage national de 10%. A cette occasion, des révisions législatives ont été effectuées en faveur des alliances politiques permettant de cumuler les scores des partis alliés.

¹³⁴⁴ C'est par exemple le cas du député de Samsun E. Usta (« MHP Samsun milletvekili Erhan Usta ihraç edildi », *Sözcü (site web)*, 16 janvier 2019 [en ligne : <https://www.sozcu.com.tr/2019/gundem/son-dakika-mhp-samsun-milletvekili-erhan-usta-ihrac-edildi-3152349/>]) et plus récemment de C. Enginyurt, député d'Ordu (« MHP'li Cemal Enginyurt partisinden ihraç edildi! », *Sözcü (site web)*, 30 juillet 2020 [en ligne : <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/son-dakika-mhpli-cemal-enginyurt-partisinden-ihrac-edildi-5961169/>]).

partisane subit passivement l'autorité présidentielle partisane, qui semble au contraire consentie par celle-ci.

2. L'émergence du parti présidentiel : une présidentialisation du parti consentie par les partis politiques

L'installation de l'autorité présidentielle sur le parti politique constitue un processus long qui se construit dès la phase de la candidature, qui se poursuit lors de l'élection du candidat à la présidence de la République¹³⁴⁵ et se maintient par le mode d'organisation du parti qui apparaît être ainsi un élément clé de la déviance présidentialiste en France et en Turquie. Tout ce processus liant le président de la République et son parti aboutit à la constitution du parti présidentiel. Mais contrairement aux apparences, il ne s'agit pas d'un processus subi, mais volontairement créé par les partis politiques qui prennent alors une importance plus grande dans la fonction gouvernementale. **Les partis politiques constituent des éléments actifs de la déviance présidentialiste.**

a) La personnalisation du parti : la naissance du parti présidentiel

Selon P. Perrineau, l'un des effets de la personnalisation du pouvoir est la « tendance à «désinstitutionnaliser» la vie politique et à confondre institutions et détenteurs de postes institutionnels »¹³⁴⁶. Le concept de personnalisation du pouvoir est en réalité très répandu dans le cadre des régimes politiques contemporains et dépasse le cadre de l'étude du présidentialisme¹³⁴⁷. Mais tant par le caractère direct de l'élection présidentielle, que par la très large médiatisation de la campagne de cette échéance, la personnalisation du pouvoir est particulièrement marquée dans le cadre des régimes politiques français¹³⁴⁸ et turc¹³⁴⁹.

L'origine même de cette personnalisation se trouve au sein même du parti politique. Dès la phase de candidature, la personnalisation du parti est visible par la campagne des législatives qui laisse davantage apparaître des éléments identifiant le *leader* du parti candidat à l'élection

¹³⁴⁵ En-dehors des cas où l'autorité du *leader* présidentiable est déjà bien établie sur le parti, et dans l'objectif de concourir aux élections présidentielles. C'est le cas par exemple de F. Mitterrand, J. Chirac et N. Sarkozy en France, et de R. T. Erdoğan en Turquie.

¹³⁴⁶ P. Perrineau, V° « Personnalisation », in O. Duhamel, Y. Mény (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p. 750.

¹³⁴⁷ V. en ce sens A. Mabileau, « La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques », *Revue française de science politique*, vol. 10, 1960/1, pp. 39-65.

¹³⁴⁸ Ainsi selon L. Hamon et M. Cotta, « depuis 1958 la France est, naturellement, citée en tout premier lieu dans les exemples d'une personnalisation du pouvoir » (« L'opinion française et la pratique du pouvoir », in L. Hamon, A. Mabileau, *La personnalisation du pouvoir*, PUF, 1964, p. 298).

¹³⁴⁹ B. Ağirdir, « Kişiselleşen siyaset », *T 24 (site web)*, 12 mai 2011 [en ligne : <https://t24.com.tr/yazarlar/bekir-agirdir/kisisellesen-siyaset.3643>].

présidentielle, que le candidat de la circonscription représentant ce parti. Dès lors, le principal argument de campagne du parti est la personne même de son *leader*.

Selon P. Perrineau « la personnalisation varie selon les cultures partisanes »¹³⁵⁰. L'auteur distingue ainsi la personnalisation selon le positionnement idéologique du parti politique, bien que celle-ci se soit révélée à droite comme à gauche¹³⁵¹. Il en va de même pour les partis politiques turcs dans le régime turc, puisque les différents partis qui ont été au pouvoir connaissent une forte présidentialisation. Dès les origines de la Constitution de 1982, avec l'arrivée au pouvoir de l'ANAP, le régime turc connaît des partis politiques fortement personnalisés. En effet, celui-ci est fondé notamment par T. Özal et s'identifie à son *leader*, qui s'est appuyé sur cette organisation afin de servir ses ambitions politiques an tant que chef de gouvernement ou en tant que chef de l'État¹³⁵². Mais ce n'est pas le seul cas de figure puisque la majorité des partis ayant eu une influence politique importante sont clairement identifiés par leur *leader*. L'on songe ici au DYP de S. Demirel, au DSP de B. Ecevit, *etc.* Seulement la survivance du DYP par exemple à la prise de distance de S. Demirel nuance ce constat. Concernant, le CHP, celui-ci a une position particulière du fait sans doute de l'ancienneté de cette structure et de son histoire, qui reste fortement attaché à l'héritage de M. K. Atatürk dans son image. Toutefois, ce parti s'identifie aussi clairement à son *leader* qui reste indéboulonnable en pratique¹³⁵³.

Mais la tendance qui confirme la personnalisation des partis politiques ces dernières années est la création de partis sur mesure des personnalités politiques, en France comme en Turquie. En France, les exemples précités d'En Marche d'E. Macron et de la France insoumise de J.-L. Mélenchon sont révélateurs de cette tendance¹³⁵⁴. En Turquie, le dernier exemple de création d'un parti politique personnalisé qui concourt à une élection est le *Iyi Parti* de M. Akşener. Il faut ajouter à cela les créations de parti issus des dissensions au sein de l'AKP comme vu au préalable avec les nouveaux partis des anciens compagnons de route de R. T. Erdoğan¹³⁵⁵ accentuant un peu plus la personnalisation des partis politiques. Ainsi, le manque ou la diminution de la démocratie intra-partisane donne lieu à une exacerbation de la compétition inter-partisane qui devient le seul terrain de lutte réellement efficace.

¹³⁵⁰ P. Perrineau, V° « Personnalisation », *op. cit.*, p. 750.

¹³⁵¹ « A droite, là où le fait partisan est moins ancré, la dimension personnelle est essentielle. La gauche, plus attachée à une culture de parti, a longtemps voulu lutter contre la personnalisation de la vie politique, mais le développement des techniques de communications de masse, la présidentialisation du régime, la logique majoritaire dominante, ont peu à peu anéanti ces efforts et en 1988 la célébration des vertus personnelles du candidat (la « Tontonmanie ») fut un des axes forts de la campagne de François Mitterrand » (*ibid.*).

¹³⁵² Cf. *supra*, partie I, titre II, chapitre II, section 2.

¹³⁵³ Par exemple K. Kılıçdaroğlu est à la tête du parti depuis 2010 et demeure en place malgré les échecs électoraux de son parti.

¹³⁵⁴ V. P. Perrineau, « Chapitre 13. Remarques sur la construction et la déconstruction du système des partis (dialogue avec Marc Lazar) », in O. Duhamel (dir.), *La Ve démystifiée*, Presses de Sciences Po, 2019, p. 163.

¹³⁵⁵ Il s'agit du *Gelecek Partisi* de l'ancien Premier ministre A. Davutoğlu et du *DEVA* d'A. Babacan.

Dès lors que les partis sont ainsi créés autour d'une personnalité de premier plan, la compétition inter-partisane prend la forme d'une compétition entre personnalités politiques¹³⁵⁶. Les liens qui unissent le président et son parti, du fait des éléments préalablement développés, créent ainsi une véritable confusion entre la personne du président et son parti politique¹³⁵⁷. Cela a pour effet d'exacerber la déviance présidentialiste dans la mesure où il ne s'agit plus seulement de mettre en évidence des liens entre le président et son parti, mais de l'existence d'un parti politique personnifié par le président de la République. Pour autant, ce processus de personnalisation du parti est l'aboutissement d'une convergence des intérêts du président d'une part, et de son parti d'autre part.

b) La convergence d'intérêts dans la présidentialisaton du parti

Le processus de présidentialisaton des partis politiques constitue l'un des socles de la pérennisation de la déviance présidentialiste permettant de systématiser l'autorité présidentielle partisane. Mais encore faut-il s'interroger sur les raisons qui conduisent à transformer ainsi le rôle du président de la République, pourtant conçu dans le cadre de l'élaboration des Constitutions étudiées et dans celui de la révision de 1962 comme une autorité supra-partisane. Plus précisément, se pose la question du rôle des partis dans ce processus de présidentialisaton.

Les Républiques étudiées sont conçues dans le cadre d'une méfiance vis-à-vis des partis politiques¹³⁵⁸. Mais une démocratie, quelle qu'elle puisse être, ne peut se passer des organisations partisans sans se dénaturer. Dès lors, il revient aux partis politiques, placés sous le contrôle des autorités de tutelle dont celle du président de la République, d'agir pour (re)conquérir de l'influence dans ce système. Ainsi, c'est le cœur du pouvoir qu'il faut cibler au sein des institutions. Or, toute cette étude démontre ô combien l'institution présidentielle, dans sa conception mais aussi et surtout dans la pratique, constitue cette pièce manquante aux partis politiques pour, non pas simplement rétablir l'influence qu'ils avaient sous les précédentes Républiques, mais aussi pour la dépasser si le contexte le permet. Car la fonction présidentielle telle qu'elle est conçue par les Constitutions française et turque est sans commune mesure avec les fonctions présidentielles conçues sous les précédentes République. La fonction présidentielle des Constitutions de 1958 et de 1982 constitue un pouvoir inédit extérieur à la sphère d'influence des partis politiques¹³⁵⁹. Ainsi,

¹³⁵⁶ R. S. Katz et P. Mair, « La transformation des modèles d'organisation et de démocratie dans les partis. L'émergence du parti-cartel », in Y. Aucante, A. Dézé (dir.), *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales. Le modèle du parti-cartel en question*, Presses de la fondation nationale de science politique, 2008, p. 39 : « le résultat de ces évolutions devait conduire à l'avènement d'un nouveau modèle de parti et d'une nouvelle conception de la démocratie, marquée par ce que certains observateurs ont pu décrire comme une « américanisation » de la vie politique en Europe, l'élection se jouant davantage sur un choix entre les leaders plutôt qu'entre des programmes (désormais moins conçu par les adhérents). Le choix des électeurs et la responsabilité des décideurs ne s'opèrent dès lors plus de manière prospective, sur la base d'initiatives clairement définies, mais rétrospectivement, à l'aune de l'expérience et du bilan politiques ».

¹³⁵⁷ Ce qui est assez bien illustré dans le cas de la création du parti d'E. Macron dont le sigle correspond à ses initiales.

¹³⁵⁸ Cf. *supra*, introduction.

¹³⁵⁹ Cf. *supra*, partie I, titre I, chapitre II.

alors qu’avec une autorité présidentielle neutre, les partis politiques ne disposent que d’une faible influence puisqu’ils peuvent potentiellement et considérablement être limités par celle-ci, la présence d’une autorité présidentielle partisane de leur propre camp démultiplie leur influence sur le régime politique. En effet, sous les Républiques précédentes, les forces politiques partisans doivent composer entre elles pour asseoir leur influence en France, en se limitant les unes les autres. En Turquie, en-dehors de cette même instabilité, le pouvoir partisan est surtout limité par les autorités dites de tutelle au premier rang desquelles figure l’armée. Alors qu’avec les Constitutions française de 1958 et turque de 1982, additionnées de la réforme de l’élection présidentielle au suffrage universel direct, le parti dont le *leader* est élu président de la République n’est plus obligé de composer avec les autres forces partisans, et n’a plus la crainte de devoir plier et céder le pouvoir aux autorités de tutelle, puisqu’une telle autorité figure désormais à leur tête.

Ainsi, et comme C. Bachelot synthétise « la réflexion amorcée par Thomas Poguntke et Paul Webb dans *The Presidentialization of Politics* (2005) » :

« Les partis ne sont pas tant des « victimes », plus ou moins consentantes d’une présidentialisation des systèmes politiques que des acteurs de ce processus qui aboutit à les placer plus que jamais au cœur du système politique »¹³⁶⁰.

Pour G. Grunberg, il s’agit d’une « adaptation » des partis politiques qui « se sont “présidentialisés” pour pouvoir “partisaniser” le régime politique »¹³⁶¹. C’est ainsi que les partis politiques parviennent à conserver une influence dans un régime initialement pensé contre eux¹³⁶², tenant là sans doute leur revanche sur les rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982. Dès lors, l’autorité partisane présidentielle s’affirme véritablement dans une dernière étape qui est la consécration constitutionnelle du statut partisan du président de la République.

§ 2. LA CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE DU STATUT PARTISAN DU PRESIDENT

À la suite de la mise en place de l’élection présidentielle au suffrage universel direct et à la prise de conscience de la transformation du statut présidentiel, les auteurs des révisions constitutionnelles françaises et turques adoptent des dispositions s’inscrivant clairement dans la reconnaissance de la nature partisane du mandat présidentiel. Alors que la révision

¹³⁶⁰ C. Bachelot, « L’étude des partis politiques : entre permanence et renouveau », *Pouvoirs*, n°163, 2017/4, p. 133.

¹³⁶¹ G. Grunberg, « Chapitre 12 : l’adaptation du système des partis (1965-2006) », in P. D. Culpepper, P. Hall et B. Palier, *La France en mutation. 1980-2005*, Presses de Sciences Po, 2006, p. 456.

¹³⁶² En ce sens, v. l’analyse de J. Charlot : « [...] l’UNR accepte plus volontiers de troquer une indépendance parlementaire plus ou moins factice contre un pouvoir d’influence non négligeable » (J. Charlot, « L’union pour le nouvelle République : un bilan », *op. cit.* p. 83). Selon F. Decaumont : « En fin de compte, sauf de rares exceptions, la majorité a fait jouer le réflexe d’obéissance et s’est inclinée devant les souhaits du Président. [...] Bref, confinée dans le soutien inconditionnel, la majorité fait corps avec les institutions et permet au présidentialisme de fonctionner sans heurt » (F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentialiste français*, Economica, 1979, p. 235).

constitutionnelle française fait le choix d'assouplir les mécanismes mis en place pour assurer la neutralité en tentant d'organiser la concomitance des mandats présidentiel et parlementaire et d'éviter autant que possible les phases de cohabitation, les révisions turques de 2007 dans le même temps que la réforme de l'élection présidentielle au suffrage universel direct, opèrent en 2017 une rupture significative sur ce point en consacrant *de jure* un chef de l'État partisan. Pour ce faire, ces révisions agissent sur deux aspects du régime politique : la régulation des mandats présidentiel et parlementaire (A) et, concernant spécifiquement le cas turc, la suppression de l'injonction constitutionnelle faite au président de rompre les liens avec son parti d'origine (B).

A. La reconnaissance de la présidence partisane à travers la régulation du mandat présidentiel

La première étape de la consécration constitutionnelle de la présidence partisane passe en effet par la régulation des mandats présidentiel et parlementaire afin d'organiser leur concomitance ou leur concordance. Dans les deux cas, il y a une forme de confusion de ces deux mandats qui acte non seulement le rejet de la neutralité présidentielle mais surtout la reconnaissance de la présidence partisane (1). Par ailleurs, l'absence de clarté dans la limitation des mandats présidentiels peut potentiellement constituer un enjeu de nature à favoriser là encore l'entente entre le président et la majorité présidentielle afin de contourner la règle. Il apparaît toutefois en France qu'un tel contournement n'est pas réellement praticable tant la réforme du quinquennat stimule le besoin d'alternance dès la fin du premier mandat présidentiel (2).

1. La concordance des mandats présidentiel et parlementaire signe de reconnaissance de la présidence partisane

Comme précédemment exposé, le découplage des mandats présidentiel et parlementaire ne constitue pas un mécanisme déterminant afin d'assurer la neutralité présidentielle¹³⁶³. Cependant celui-ci peut être assez efficace lorsqu'il s'agit, au contraire, de remettre en question cette neutralité. En effet, lorsque la pratique politique permet d'attribuer au statut présidentiel une teneur partisane, la concordance des mandats présidentiel et parlementaire a pour effet d'accentuer cette lecture¹³⁶⁴.

¹³⁶³ Cf. *supra*, partie I, titre II, chapitre II.

¹³⁶⁴ En effet, de cette manière la monocéphalisation de l'exécutif est confirmée (cf. *infra*), puisque l'on revient à une forme de primo-ministérialisation de la présidence de la République, l'élection présidentielle étant en réalité le choix du chef de la majorité, alors que les élections législatives ne sont qu'une confirmation de ce choix. La distinction des élections présidentielle et législative est donc artificielle, du moins en pratique et dans les esprits des électeurs.

Dès lors qu'il est admis en France que le chef de l'État incarne une institution représentative d'une orientation politique déterminée¹³⁶⁵, la nécessité de relégitimer l'action présidentielle à des intervalles plus réguliers s'impose¹³⁶⁶, tout autant que de trouver un moyen de parer l'hypothèse de la cohabitation constituant une anormalité du régime politique¹³⁶⁷. Le pouvoir constituant dérivé français fait donc le choix de remédier à ces problèmes en procédant à la réforme du quinquennat¹³⁶⁸ et à l'inversement du calendrier électoral¹³⁶⁹. Ce faisant, il entend favoriser la dimension partisane du statut présidentiel, et rompre, de manière quasi-définitive, avec le retour à une conception neutre du chef de l'État¹³⁷⁰. En effet, la rupture avec la neutralité présidentielle peut ne pas paraître définitive dans l'absolu en ce sens que les élections législatives qui suivent les élections présidentielles peuvent, à titre exceptionnel, voire la victoire d'une faction politique qui ne défendrait pas les mêmes idées que le président. Dans ce cas, en élisant une majorité distincte de la couleur politique du président, il n'y aurait pas, de la part de l'électorat, une validation du programme présidentiel ôtant ainsi au président la légitimité nécessaire pour se comporter comme un chef de l'opposition, en écho à certains épisodes de cohabitation¹³⁷¹.

Il serait également possible de penser qu'au regard de l'évolution prise par les dernières élections avec l'émergence de candidatures n'appartenant pas à des partis dits « de

¹³⁶⁵ C'est ainsi que lors du projet de loi constitutionnelle portant modification de l'article 6 de la Constitution visant à mettre en place le quinquennat, l'exposé des motifs signé par le président affirme ainsi : « Compatible avec la conception que l'on pouvait avoir du rôle du chef de l'État sous les régimes précédents, ayant aidé aussi à la mise en place et à l'affermissement des institutions nouvelles, la règle du septennat ne correspond plus au rôle que le Président de la République joue dans la définition des orientations générales de la politique nationale » (Assemblée nationale, Cinquième législature, n°639, p. 2).

¹³⁶⁶ Ainsi dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du Président de la République du 7 juin 2000 est affirmé : « Elle [la règle du septennat, *ndlr*] n'apparaît plus correspondre, aujourd'hui, à l'importance prise par la fonction et aux attentes des Français, qui doivent pouvoir se prononcer à intervalles plus rapprochés sur le choix du Chef de l'État, dont l'élection est l'occasion d'un vaste débat sur les grandes orientations de la politique nationale » (Assemblée nationale, Onzième législature, n°2462, p. 3) ; il s'agissait également de l'approche de Georges Pompidou sur la durée du mandat présidentiel : « (...) On trouverait certainement des parlementaires, et peut être nombreux pour dire au Président de la République, à travers son Gouvernement : écoutez, vous êtes élus pour sept ans, comme autrefois les présidents « soliveaux » de la III^e et IV^e République, au suffrage universel, il est vrai, mais enfin, tous les sept ans, alors que nous nous soumettons au suffrage populaire tous les cinq ans. Par conséquent, nous sommes plus près du peuple que vous et, donc, c'est nous qui sommes les porteurs de la volonté du pays » (entretien télévisé du 24 octobre 1973, cité par S. Deveideix-Margueritat, *Le quinquennat*, L'Harmattan, 2001, p. 108).

¹³⁶⁷ F. Reynes, *Le quinquennat. Les nouveaux équilibres de la République présidentielle*, Thèse de doctorat en Science politique, Université Paris II Panthéon-Assas [en ligne], 2013, pp. 116 et s. ; G. Vedel, « 7,5+2,2+5... », *Le Monde*, 23 avril 1997, p. 16.

¹³⁶⁸ Loi constitutionnelle n°2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du Président de la République (*JORF*, 3 octobre 2000, n°229, p. 15582).

¹³⁶⁹ Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale (*JORF*, 16 mai 2001, n° 113, p. 7776).

¹³⁷⁰ C'est ainsi l'analyse du rapport Bartolone-Winock : « L'inversion du calendrier électoral a fait des élections législatives une conséquence de l'élection présidentielle : elles sont destinées à fournir au Président nouvellement élu une majorité qui permettra la mise en œuvre de son programme. La légitimité du Premier ministre, issu de cette majorité à la légitimité « secondaire », apparaît moindre » (Assemblée nationale, XIV^e législature, Groupe de travail sur l'avenir des institutions, *Rapport n° 3100 : Refaire la démocratie*, 2015, pp. 79-80).

¹³⁷¹ Cf. *supra*, ce chapitre, section 1, §2.

gouvernement »¹³⁷², la machinerie constitutionnelle telle qu'elle fonctionne sous la V^e République serait remise en cause. En théorie, ce type de changement aurait pour effet d'assouplir les liens entre les mandats présidentiel et parlementaire, dans la mesure où du fait du mode de scrutin applicable aux élections législatives mais également de celui de la faiblesse de l'appareil partisan, il serait plus ardu pour de telles candidatures d'obtenir par la suite une majorité confortable pour mettre en œuvre le programme politique présenté lors des élections, même si cela ne serait pas de nature à empêcher l'exercice d'une présidence partisane. Dans les faits, la large victoire de LREM aux élections législatives¹³⁷³ dément les prévisions en ce sens¹³⁷⁴. C'est davantage la pratique électorale en elle-même qui est déterminante en France pour conforter ou non la lecture présidentialiste des institutions au regard de l'articulation des mandats législatif et présidentiel. Cet épisode électoral confirme ainsi la volonté de l'électorat français de maintenir la lecture présidentialiste des institutions, en soutenant systématiquement la majorité présidentielle aux élections législatives qui suivent l'élection présidentielle. Cette pratique électorale constitue ainsi un élément stabilisateur du régime politique.

Pour autant, il n'est pas possible d'évoquer le retour à une conception d'un chef de l'État neutre, même dans le cas où il y aurait une dissemblance entre la couleur politique du président et celle de la majorité parlementaire dès lors que, malgré l'hypothèse d'une cohabitation réalisée, le chef de l'État est toujours empreint d'une ligne politique en faveur de laquelle il est élu et qu'il continue de défendre bien qu'il soit « atrophie » d'une majorité personnelle.

Le pouvoir constituant dérivé turc est, quant à lui, plus tranché dans son « usage » de cette variable d'ajustement de la nature du statut présidentiel qu'est l'articulation des mandats présidentiel et parlementaire. Lors de la réforme de la désignation du président au suffrage universel direct en 2007, il procède dans le même temps à la réforme du quinquennat¹³⁷⁵ tout en révisant le mandat législatif qui passe alors de cinq à quatre ans¹³⁷⁶. Dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle de 2007, il apparaît que l'objectif est alors de préserver la neutralité présidentielle et d'assurer par là-même sa stature au-dessus des partis¹³⁷⁷. Il va toutefois plus loin

¹³⁷² L'exemple le plus éloquent est bien entendu l'élection présidentielle de 2017 dans laquelle les candidatures de M. Le Pen et E. Macron ont réussi à atteindre le second tour, au détriment des candidatures de F. Fillon et de B. Hamon respectivement vainqueurs de la primaire de la droite et de la gauche.

¹³⁷³ Avec 306 sièges à l'issue du second tour, LREM obtient la majorité absolue à l'Assemblée nationale (Ministère de l'intérieur, « Second tour des élections législatives : les résultats », 18 juin 2017, [En ligne : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Elections-legislatives-2017/Second-tour-des-elections-legislatives-les-resultats>]).

¹³⁷⁴ V. par exemple D. Rousseau, « Macron ou la VI^{ème} République cachée ? », *Blog de droit constitutionnel de l'ISJPS*, 5 janvier 2017, [En ligne : <https://www.univ-paris1.fr/unites-de-recherche/isjps/blog-de-lisjps/blog-de-droit-constitutionnel/>].

¹³⁷⁵ *Türkiye Cumhuriyeti anayasasının bazı maddelerinde değişiklik yapılması hakkında 5678 sayılı kanun*, madde 4 (*Resmî Gazete*, 16.06.2007-26554).

¹³⁷⁶ *Ibid.*

¹³⁷⁷ « Bu değişiklik, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin 4 yıla düşürülmesinin öngörülmesi, süresi 5 yıl olan Cumhurbaşkanına görev süresinde farklı siyasal çoğunlukla birlikte çalışma imkanı sağlayacak ve halkın seçtiği Cumhurbaşkanının tarafsız, partiler üstü bir tutum sergilemesini mümkün kılacaktır » [Avec cette révision, la

dès 2017 dans son œuvre de rupture, définitive dans ce cas, avec l'idée d'un président au statut neutre en prévoyant que les élections législatives et présidentielles auraient lieu systématiquement à la même date, impliquant une fusion des mandats présidentiel et parlementaire¹³⁷⁸. L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle invoque la garantie d'une stabilité institutionnelle¹³⁷⁹. Mais il s'agit là d'une réforme qui parachève la confusion entre l'exécutif et le législatif préexistante dans la lecture présidentialisée du régime¹³⁸⁰. En effet, en élisant le président et les députés le même jour, les électeurs accorderont systématiquement au président élu une majorité présidentielle pour gouverner (d'autant que cette révision a pour effet de supprimer le poste de Premier ministre). Toute possibilité de cohabitation semble ainsi exclue, car en cas de discordance des majorités, ce qui semble déjà être une hypothèse d'école au regard de l'unité de date pour les deux élections, le président comme l'assemblée (à titre exceptionnel dans ce cadre car celle-ci doit, pour se faire, réunir une majorité de 3/5^e) peuvent provoquer des élections anticipées¹³⁸¹. De plus, contrairement à la France, aucun bouleversement du calendrier électoral causé par une dissolution ou un empêchement en plein mandat ne peut rompre la concordance des mandats dans la mesure où, dans tous les cas - dissolution ou empêchement -, le caractère systématique de l'unicité des élections présidentielle et législative n'est pas remis en cause.

prescription d'un renouvellement plus fréquent de la GANT tous les quatre ans, conjugué au mandat présidentiel de cinq ans, va assurer la possibilité pour les différentes majorités politiques de travailler ensemble ainsi que de rendre possible au président élu par le peuple de montrer une attitude neutre et au-dessus des partis] (TBMM, Anayasa komisyonu raporu, 22. dönem, 2. y. y., s. s. 1409 [En ligne : <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1409m.htm>]).

¹³⁷⁸ Article 77 de la Constitution de 1982 tel que modifié par la révision constitutionnelle de 2017 (*Türkiye cumhuriyeti anayasasında değişiklik yapılmasına dair 6771 sayılı kanun*, madde 4, *Resmî Gazete*, 11.02.2017-29976).

¹³⁷⁹ « Bu bakımdan milletin sadece yasama organı seçtiği, yürütme organının yasama organı içinden çıktığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi dengelerinin hükümet kurma ve hükümet düşürmede etkili olduğu bir sistem yerine ; yasamanın ve yürütmenin ayrı ayrı ve doğrudan millet tarafından seçildiği bir sistemin benimsenmesinin ülkemizin şartları ve ihtiyaçlarına daha uygun olduğu anlaşılmıştır. Seçim ve sistem bizi istikrar üretmelidir ; istikrarı konjonktürün dalgalanmalarına bırakmak doğru değildir. // Bu anayasa değişikliği ile öngörülen hükümet sisteminin kurgulanırken, Cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılması ve sistemde bir tıkanmanın ortaya çıkması halinde parlamento ve başkanlık seçimlerinin birlikte yenilenmesine imkan verilmektedir. Anayasa değişikliği teklifiyle sunulan model, Türkiye'nin sistem tecrübesi ve dünya hükümet sistemi pratikleri gözetilerek geliştirilmiş rasyonel bir modeldir » [« De ce point de vue, à la place d'un système dans lequel la nation n'élit que l'organe législatif, que l'organe exécutif procède de l'organe législatif et que les équilibres de la Grande Assemblée Nationale de Turquie agissent sur la formation et la censure du gouvernement ; il a été constaté que l'adoption d'un système dans lequel le législatif et l'exécutif sont élus directement et distinctement par la nation est plus conforme à la situation et aux besoins de notre pays. L'élection et le système doivent produire en eux même la stabilité ; il n'est pas juste de délaissier la stabilité aux fluctuations conjoncturelles. // Lors de la configuration du régime politique prévu par cette révision constitutionnelle, il est rendu possible de réaliser les élections présidentielles et parlementaires au même moment et, en cas de blocage institutionnel, de renouveler en même temps les élections parlementaire et présidentielle. Le modèle présenté dans la proposition de révision constitutionnelle est rationalisé à partir de l'observation de l'expérience du régime de la Turquie et les pratiques du régime politique dans le monde »] (TBMM, Anayasa komisyonu raporu, K. 5, E. 2/1504, Kt. 30.12.2016, 26. dönem, 2. y. y., s. s. : 447, p. 11, [En ligne : <https://komisyon.tbmm.gov.tr/raporlar.php>]).

¹³⁸⁰ V. en ce sens K. Gözler, « Elveda kuvvetler ayrılığı, elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 tarihli Anayasa değişikliği teklifi hakkında bir eleştiri », p. 3 [en ligne : <http://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.htm>].

¹³⁸¹ Article 116 de la Constitution de 1982 tel que modifié par la révision constitutionnelle de 2017 (*Türkiye cumhuriyeti anayasasında değişiklik yapılmasına dair 6771 sayılı kanun*, madde 11, *Resmî Gazete*, 11.02.2017-29976).

Un autre élément entourant la régulation du mandat présidentiel est de nature à entretenir certaines confusions, bien qu'il confirme le caractère partisan du mandat présidentiel. Il s'agit du caractère renouvelable de celui-ci.

2. La confusion autour de la limitation des mandats présidentiels

Sur la question du mandat, il est également nécessaire d'ajouter le cas de la limitation de son nombre. En effet, dans le cas où la concomitance des mandats parlementaire et présidentiel tendrait à faire de ce dernier un titulaire de la fonction gouvernementale, il ne serait pas illogique de limiter le renouvellement du mandat présidentiel à l'instar du modèle étatsunien¹³⁸² afin de préserver le caractère démocratique des institutions. Cependant, selon les opposants à la mise en place d'une telle interdiction, celle-ci serait au contraire une atteinte au principe démocratique en restreignant le choix de l'électorat qui pourrait, au contraire, souhaiter reconduire un mandat jugé satisfaisant¹³⁸³. Toutefois, l'exposé des motifs¹³⁸⁴ de la révision constitutionnelle française du 23 juillet 2008¹³⁸⁵ privilégie bien la première conception en affirmant qu'« afin de garantir une respiration démocratique dans l'exercice des fonctions suprêmes et d'inviter leur titulaire à agir plutôt qu'à chercher à se maintenir au pouvoir, l'article 2 du projet de loi complète l'article 6 de la Constitution pour prévoir que nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels consécutifs »¹³⁸⁶. C'est également le cas en Turquie, la Constitution, ayant initialement consacré un septennat non renouvelable pour le président conçu comme un pouvoir neutre¹³⁸⁷, est révisée finalement en 2007 à la faveur d'un quinquennat renouvelable une fois pour le président élu au suffrage universel¹³⁸⁸. Il apparaît cependant quelques controverses sur la comptabilisation des mandats du président actuel. En effet, R. T. Erdoğan est élu à la présidence en 2014 sous le régime de la Constitution telle que révisée en 2007. Déjà, suite à cette élection et avant les élections anticipées de 2018, certains propos de l'entourage du président formulés au conditionnel laissent

¹³⁸² XXIIème amendement, section 1 du 1^{er} mars 1951.

¹³⁸³ Le rapport remis par le comité Vedel fait état de tous les contre-arguments à l'idée de limiter le nombre de mandat présidentiel comme suit : « Une majorité des membres du comité a au contraire rejeté l'interdiction du renouvellement qu'elle a regardée comme très choquante dans son principe : c'est tout d'abord une atteinte au principe démocratique lui-même que de priver le peuple souverain du droit de choisir de renouveler le chef de l'État dans son mandat ; il est par ailleurs difficile à justifier que le titulaire du mandat soit en toute hypothèse dispensé de rendre compte à la fin de l'exercice de celui-ci. Le principe de la non-rééligibilité, adopté par la Constituante puis par la II^e République, a au demeurant, eu dans l'histoire des résultats pour le moins négatifs » (*JORF*, 16 février 1993, p. 2539).

¹³⁸⁴ Assemblée nationale, « Dossier législatif- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République », [En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000018688554&type=general&legislature=13>].

¹³⁸⁵ Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, article 3 (*JORF*, 24 juillet 2008, p. 11890).

¹³⁸⁶ L'alinéa 2 de l'article 6 en vigueur actuellement et reprenant le projet de loi constitutionnelle dispose que « nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs ».

¹³⁸⁷ Cf. *supra*, partie I, titre II, chapitre II.

¹³⁸⁸ *Türkiye Cumhuriyeti anayasasının bazı maddelerinde değişiklik yapılması hakkında 5678 sayılı kanun*, madde 4 (*Resmî Gazete*, 16.06.2007-26554).

à penser que s'il est réélu en 2019 sous l'égide de la Constitution révisée en 2017, la comptabilisation des mandats devrait recommencer¹³⁸⁹. En cas de réélection en 2019 puis en 2024, celui-ci pourrait être président jusqu'en 2029¹³⁹⁰.

De plus, la limitation à un renouvellement n'est pas stricte en ce sens que celle-ci peut être contournée par l'application de l'article 116 issu de la révision constitutionnelle de 2017 qui dispose qu'en cas de renouvellement des élections présidentielle et législatives provoqué par la GANT au cours du second mandat présidentiel, le président peut candidater à sa propre succession¹³⁹¹. Il s'agirait ici d'un cas de conflit entre le président et le parlement et cette disposition laisse à l'arbitrage populaire le soin de trancher le conflit. En effet, si le renouvellement des élections, en interrompant le second mandat présidentiel, lui ôtait toute faculté de pouvoir se représenter, une telle faculté aux mains du Parlement pourrait être assimilée à une mise en jeu de la responsabilité politique présidentielle. Il est donc important de parer à une telle dérive en donnant au président la possibilité de se représenter et faire face ainsi à l'arbitrage populaire. Toutefois, l'esprit de la règle pourrait probablement être détourné. En effet, lorsque l'ensemble de la révision est pris en compte, sauf cas exceptionnel, il est certain que la majorité élue à la GANT sera du même bord que le président de la République. L'usage de cette disposition pourrait alors permettre, par l'existence d'un consensus entre la chambre et le président, de reconduire celui-ci pour un troisième mandat, en cas d'assentiment de l'électorat qui sera le dernier décideur.

Dans le cas français, l'application de la limitation n'est pas non plus des plus claires. En effet, l'interdiction porte sur « deux mandats successifs ». Cependant, qu'en serait-il si un ancien président ayant déjà réalisé deux mandats, prétendait à un troisième mandat non-consécutif¹³⁹²? Seule la pratique institutionnelle permettrait de répondre à cette question bien que l'interprétation littérale permette *a priori* cette lecture. Cela est cependant contraire à l'esprit d'une telle révision, sauf à considérer que la « respiration démocratique » ait eu lieu dès lors que l'éventuel troisième mandat n'est pas consécutif aux deux autres. Toutefois, les expériences contemporaines en France depuis la pratique du quinquennat et l'absence d'alternance intervenant pendant le mandat présidentiel par l'intervention d'une cohabitation, comme ce fût le cas pour les deux derniers présidents ayant pu effectuer deux mandats¹³⁹³, démontrent que l'électorat privilégie dès lors

¹³⁸⁹ Il s'agit d'un contournement similaire à celui opéré par Evo Morales, président en Bolivie, qui a pu faire trois mandats consécutifs, malgré la limitation constitutionnelle à deux, en prétendant que sa première élection ayant eu lieu en 2005, son mandat n'était dès lors pas soumis au régime de la Constitution de 2009 (C. de Nantois, « la limitation du nombre de mandats présidentiels : entre inutilité et ...inutilité ! », *Politeia*, p. 234).

¹³⁹⁰ M. Jégo, « Erdogan veut un référendum en 2017 pour renforcer ses pouvoirs », *Le Monde*, 12 décembre 2016, p. 3.

¹³⁹¹ *Türkiye cumhuriyeti anayasasında değişiklik yapılmasına dair 6771 sayılı kanun*, madde 11 (*Resmî Gazete*, 11.02.2017-29976).

¹³⁹² F. Hamon et M. Troper, *Droit constitutionnel*, Lextenso, LGDJ, 35^e éd., p. 523.

¹³⁹³ En effet, le président F. Mitterrand, lors de sa candidature au renouvellement de son mandat sort d'une cohabitation de deux ans (1986-1988), ainsi que J. Chirac qui, lors de sa seconde candidature, connaît une période de cohabitation de cinq ans (1997-2002).

l'alternance. Le cas français illustre le caractère superflu d'une telle disposition en présence du quinquennat¹³⁹⁴.

Ainsi, malgré le questionnement autour de son nombre, le caractère renouvelable du mandat lui-même constitue un pas de plus vers la consécration définitive de la présidence partisane qui est constitutionnellement acté dans le cas de la Turquie.

B. La consécration de la présidence partisane par la permission du maintien des liens entre le président et son parti d'origine

La révision constitutionnelle turque de 2017 marque l'acceptation du statut partisan du chef de l'État qui n'est plus simplement toléré par la pratique du régime politique mais véritablement consacré par la Constitution (1), ce qui a pour effet de remettre en question définitivement la nature parlementaire du régime avant même l'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles concernant le changement de régime (2).

1. Une révision constitutionnelle significative d'une reconnaissance du statut partisan du chef de l'État

L'ensemble des articles portés par la révision constitutionnelle de 2017 en Turquie convergent dans le sens d'un président qui non seulement n'incarne plus le pouvoir d'État, et donc cette unité caractéristique du chef de l'État, mais qui est aussi le véritable représentant de l'orientation politique choisie par l'électorat. C'est d'ailleurs l'objectif des instigateurs de cette réforme qui définissent le régime mis en place comme « un régime présidentiel de type turc », avec un chef de l'État qui serait potentiellement un chef de parti. Lors de sa présentation pour le référendum, ce régime politique est finalement intitulé comme étant un « régime de gouvernement présidentiel ». Mais de « présidentiel » cette réforme n'en porte que le nom puisque le mécanisme permettant soit au président, soit à une majorité qualifiée de la GANT de procéder au renouvellement des élections, en remettant également en jeu leur propre mandat, constitue un mécanisme tout à fait étranger au régime présidentiel américain.

Mais plus encore, la rupture avec le statut présidentiel antérieur est définitivement consommée par l'abrogation de la mention à l'article 101 régissant le statut du président et imposant à ce dernier de rompre les liens avec son parti d'origine.

Les auteurs de la proposition de révision se veulent pragmatiques à travers l'exposé des motifs relatif à l'article prévoyant la suppression de la prescription imposant au président

¹³⁹⁴ Ce qu'illustrent les échecs de N. Sarkozy au second tour de l'élection présidentielle de 2012 et au premier tour de la primaire de la droite et du centre de 2016, ainsi que la non-candidature de François Hollande à l'élection présidentielle de 2017.

nouvellement élu de rompre ses liens avec son parti d'origine. Il est ainsi affirmé dans l'exposé des motifs par article relatif à l'article 8 modifiant l'article 101 de la Constitution :

« La disposition relative à la rupture des liens entre la personne élue en tant que président de la République et son parti est abrogée. De cette manière, dès l'entrée en vigueur de la norme abrogative de la disposition concernant la prescription des liens entre le président et son parti, dans le cas où la proposition de révision serait adoptée par référendum, le président de la République qui est élu directement par le peuple, et qui est, par essence, une personnalité politique, ne sera pas considéré comme étant partial lorsqu'il remplira sa mission. En réalité, dans les États de droit démocratiques, tous les dirigeants élus ou nommés qui exercent leur mission dans le secteur public, sont dans l'obligation de remplir leur mission dans le cadre du principe d'impartialité qu'impose le service public »¹³⁹⁵.

La volonté de supprimer cette disposition n'est donc pas présentée comme une rupture en elle-même puisque le président est nécessairement une « personnalité politique » par essence. Par ailleurs, le souhait de légitimer cette suppression à travers le renvoi à un principe qui s'applique au droit de la fonction publique et non aux gouvernants politiques, et encore moins au chef de l'État, apparaît comme très fragile dans son principe.

Parce qu'en effet, il serait possible de minimiser une telle révision dans la mesure où dans la plupart des États qui consacrent le régime parlementaire, la neutralité du chef de l'État n'est pas toujours expressément formulée dans la Constitution. C'est notamment le cas en France où la démission par le président élu de son parti politique constitue une règle coutumière et non une prescription constitutionnelle. Ainsi, la suppression de l'obligation de rompre les liens entre le président élu et son parti d'origine pourrait apparaître comme un « délestage » constitutionnel. Or, dans le cadre d'une déviance présidentialisiste déjà installée, et de l'existence de liens plus ou moins officieux entre le président de la République et son parti dont il est membre fondateur, la décision d'abroger une telle disposition est significative d'une constitutionnalisation de cette déviance du statut du président par la norme constitutionnelle. Elle constitue l'officialisation constitutionnelle de la présidence partisane. L'exposé des motifs soumis à la commission constitutionnelle par les députés de l'AKP à l'initiative de la révision n'est donc pas en phase avec la portée réelle de la proposition de révision.

¹³⁹⁵ « Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisiyle ilişkisinin kesilmesine yönelik düzenleme kaldırılmaktadır. Böylelikle doğrudan halk tarafında seçilen ve esasen siyasal bir kişilik olan Cumhurbaşkanının, partisiyle ilişkisinin kesilmesine dair hükmü yürürlükten kaldıran ilga normunun, halk oylamasında kabulü akabinde yürürlüğe girmesi anında bir siyasi partiyle ilişkisinin olması, onun görevini yerine getirirken taraflı olacağı anlamına gelmemektedir. Esasen demokratik hukuk devletlerinde kamu adına görev yapan seçilmiş veya atanmış tüm yöneticiler görevlerini kamu hizmetinin gerektirdiği tarafsızlık ilkesine uygun olarak yerine getirmekle yükümlüdürler » (TBMM, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu*, 26. Dönem, y. y. 2, s. s. 447, p. 13 [en ligne: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf>]).

Les règles de présentation des candidatures sont également remaniées de manière à avantager les partis politiques dans la présentation des candidatures lors des élections présidentielles¹³⁹⁶ comme cela est indiqué dans l'exposé des motifs :

« L'influence des partis politiques lors des élections présidentielles est renforcée et il est permis aux groupes de partis politiques ayant obtenu seul ou ensemble au moins cinq pour cent des suffrages exprimés aux dernières élections générales, de présenter un candidat. Par ailleurs, et afin d'étendre la participation démocratique, il est rendu possible, comme cela est pratiqué dans beaucoup d'autres pays, qu'au moins cent mille électeurs puissent présenter une candidature aux élections présidentielles »¹³⁹⁷

Il s'agit d'une véritable consécration constitutionnelle de la transformation du statut présidentiel qui donne directement et officiellement un rôle clé aux partis politiques dans la désignation des candidats, et notamment celui de filtrage des candidatures¹³⁹⁸. Bien entendu, les partis politiques détiennent déjà un tel rôle dans les précédentes versions¹³⁹⁹, mais la rédaction de l'article 101 ne laisse désormais plus de place à une candidature individuelle, sauf à ce que celle-ci soit soutenue par une certaine portion de la population¹⁴⁰⁰. La révision de 2017 consacre constitutionnellement l'élection présidentielle comme un terrain d'affrontement inter-partisan, remettant en question l'équilibre parlementaire du régime, non plus seulement dans la pratique politique, mais dans la norme constitutionnelle.

¹³⁹⁶ En effet l'article 101 prévoit désormais que les partis politiques qui ont obtenu, seul ou en coalition, plus de 5% des suffrages aux dernières élections générales peuvent présenter un candidat à la présidence de la République (il y a également un parrainage populaire prévu par la révision constitutionnelle ; ainsi 100 000 électeurs peuvent également présenter un candidat aux élections présidentielles).

¹³⁹⁷ « Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde siyasi partilerin etkisi artırılmakta ve Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde besini almış olan siyasi partilerin aday gösterebilmesi sağlanmaktadır. Ayrıca, demokratik katılımın artırılması amacıyla birçok ülke uygulamasında olduğu gibi en az yüz bin seçmen tarafından da Cumhurbaşkanlığına aday gösterilmesi imkânı tanınmaktadır » (TBMM, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu*, 26. Dönem, y. y. 2, s. s. 447, pp. 12-13 [en ligne: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf>]).

¹³⁹⁸ V. par exemple M.-C. Ponthoreau, « La désignation par les partis politiques des « candidats présidentiels » en Europe Occidentale », *Pouvoirs*, n°138, 2011/3, pp. 97-105.

¹³⁹⁹ Pour rappel, dans la première version de l'article 101 de la Constitution de 1982, le candidat extra-parlementaire devait être présenté par au moins un cinquième des parlementaires de la GANT (article 101 alinéa 2 version initiale, cf. *supra*, partie I, titre II, chapitre I). La révision de 2007 prévoit la présentation des candidatures à l'élection présidentielle au suffrage universel direct par vingt parlementaires, ou par un parti ou un groupe de partis ayant accumulé au moins dix pour cent des suffrages exprimés lors des dernières élections législatives (révision issue de l'article 4 de la loi constitutionnelle n°5678 du 21 octobre 2007, *Resmî Gazete* 16.06.2007-26554).

¹⁴⁰⁰ Il s'agirait alors probablement de candidature de faible importance au niveau des intentions de vote. Pour les premières élections présidentielles de 2018 à la suite de l'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition, les trois candidats présentés par au moins cent mille électeurs (*Yüksek Seçim Kurulu*, K. 426, Kt. 09.05.2018, *Resmî Gazete* 10.05.2018-30417, [en ligne : <http://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/77641/2018-426.pdf>]) sont les trois candidats ayant obtenu les suffrages les plus faibles soit 7,4% pour M. Akşener, 0,9% pour T. Karamollaoğlu et 0,2% pour D. Perinçek (*Yüksek Seçim Kurulu*, K. 952, Kt. 04.07.2018, *Resmî Gazete* 04.07.2018-30468 [en ligne : <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180704M1-1.pdf>]).

2. Les conséquences de la révision : l'officialisation des rapports entre le président et son parti et la remise en cause de l'unité d'orientation politique parlementaire

S'il est besoin de démontrer l'importance de la disposition de la révision constitutionnelle de 2017 prévoyant l'abrogation de celle prescrivant la rupture des liens entre le président et son parti d'origine à l'article 101 de la Constitution de 1982, le rappel de l'appellation de la proposition de révision par certains auteurs, c'est-à-dire le « système du président partisan »¹⁴⁰¹, est suffisante. Par ailleurs, la disposition en question est l'une des premières de la révision constitutionnelle à entrer en vigueur dès mai 2017¹⁴⁰², alors qu'il faut attendre l'intervention des élections générales anticipées l'année suivante pour la mise en place complète du nouveau régime politique et l'entrée en vigueur de l'intégralité de la révision constitutionnelle¹⁴⁰³. Preuve s'il en est besoin de la promptitude des auteurs de la révision à propos de la mise en place de la présidence partisane. Mais il faut souligner que la seule mise en place de la présidence partisane constitue déjà un grand pas pour le changement de la conception constitutionnelle du régime politique. L'entrée en vigueur de la disposition permet d'abord au président en place, R. T. Erdoğan, de prendre officiellement la présidence de son parti auquel il avait fait ses adieux suite à son élection à la présidence en août 2014¹⁴⁰⁴. Depuis lors, il entretient des rapports très ténus avec l'AKP en tant que président de parti. Certes, les liens entre l'AKP et R. T. Erdoğan n'ont jamais cessé d'exister, puisqu'il en demeure depuis le début de sa présidence, le *leader* officieux. Mais en devenant le *leader* officiel du parti majoritaire, R. T. Erdoğan en prend réellement les rennes et rend ce contrôle sur son parti particulièrement visible, au point de remettre en cause l'existence même du chef de gouvernement.

La question est alors de savoir si cela change véritablement la dynamique du pouvoir dans le régime, ou s'il s'agit d'une reconnaissance d'un état de fait qui précède la révision constitutionnelle. Le *leadership* officiel du président de la République implique-t-il une transformation nouvelle du régime politique ou s'agit-il d'une prise en compte par la norme constitutionnelle de la pratique politique antérieure précédant même l'intervention de l'élection directe lors du présidentielisme par intermittence ?

¹⁴⁰¹ V. par exemple A. Küçük, « Türkiye'de partili cumhurbaşkanlığı dönemi », *Star*, 1^{er} juillet 2017 [en ligne : <https://www.star.com.tr/acik-gorus/turkiyede-partili-cumhurbaskanligi-donemi-haber-1232644/>]; H. B. Yalçın, « Partili Cumhurbaşkanlığı », *Seta*, 22 mai 2017 [en ligne : <https://www.setav.org/partili-cumhurbaskanligi/>]; H. Fırat, « AKP ile MHP 'Partili Cumhurbaşkanı' konusunda uzlaştı », *Birgün*, 9 décembre 2016, [en ligne : <https://www.birgun.net/haber/akp-ile-mhp-partili-cumhurbaskani-konusunda-uzlasti-138940>].

¹⁴⁰² Conformément à l'article 18 alinéa c) de la loi constitutionnelle n°6771 du 21 janvier 2017 (*Resmî Gazete*, 11.02.2017-29976).

¹⁴⁰³ Article 18 de la loi constitutionnelle n°6771 du 21 janvier 2017 (*ibid.*).

¹⁴⁰⁴ R. T. Erdoğan redevient membre de l'AKP le 2 mai 2017. Il est réélu à la présidence du parti lors du Congrès extraordinaire de l'AKP en date du 21 mai 2017 (E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, 19^e éd., Yetkin yayınlari, p. 306).

Dans les faits, le statut partisan du chef de l'État permet au président de s'exprimer devant son parti en réunion de groupe parlementaire assez régulièrement durant la session parlementaire. Les discours tenus lors de ces réunions sont retranscrits sur le site internet du parti¹⁴⁰⁵ et sur celui de la présidence de la République¹⁴⁰⁶. Il y a alors une confusion nette entre la fonction du chef de l'État et celle du chef de parti qui ne font plus qu'un. En effet, la teneur du discours lui-même ne s'inscrit plus dans la fonction du chef de l'État telle que définie à l'article 104¹⁴⁰⁷, mais bien dans celle d'un chef de gouvernement partisan, qui défend une ligne politique déterminée. C'est également un discours particulièrement virulent envers l'opposition qui se trouve souvent apostrophée par le président de la République¹⁴⁰⁸. Ces discours permettent de constater que le président se situe au cœur même de la fonction gouvernementale car celui-ci détermine l'orientation politique du pays et défend les orientations prises par le gouvernement et qui font l'objet de critiques de la part de l'opposition.

Dès lors, dès la proclamation officielle des résultats du référendum d'avril 2017, alors même que le nouveau régime n'est pas encore entré en vigueur, celle de la présidence partisane a pour effet de gommer la fonction même du Premier ministre B. Yıldırım. L'exécutif est monocéphalisé, puisque c'est au Président de la République de s'exprimer directement devant « sa » majorité au Parlement. Il n'est plus question pour le Premier ministre de jouer le rôle d'un bouclier, d'un paratonnerre ou d'un fusible puisque c'est le président qui mène le travail gouvernemental. Mais ce n'est pas seulement dans le cadre parlementaire que le président, originellement neutre, s'exprime devant les membres de sa majorité. Il est possible de retrouver le discours présidentiel réunissant les élus locaux de l'AKP comme les maires ou les présidents de région, dénotant ainsi une extension du présidentielisme à la sphère locale.

Cela démontre finalement toute l'importance de la reconnaissance officielle de la présidence partisane, car c'est celle-ci qui permet véritablement au président de prendre l'ensemble de son essor dans la fonction gouvernementale qui donne lieu à la déviance présidentialiste. Il serait possible de penser que la disposition essentielle de la révision constitutionnelle en ce sens serait davantage la suppression du poste de Premier ministre et la dévolution de l'intégralité de la fonction exécutive au président de la République. Mais par sa position sur son parti ou sur la coalition majoritaire, le président oriente clairement la politique gouvernementale, et c'est par sa stature partisane qu'il gouverne officiellement dès 2017. L'entrée en vigueur de l'ensemble de la révision de 2017 suite aux premières élections générales, parlementaires et présidentielles, ne fait finalement que conforter les pièces qui sont déjà en place sur l'échiquier par l'officialisation de la présidence partisane.

¹⁴⁰⁵ Site officiel du groupe parlementaire de l'AKP [en ligne : <http://tbmm.akparti.org.tr/anasayfa-gundem/grup-toplantisi/>].

¹⁴⁰⁶ Site officiel de la présidence de la République de Turquie [en ligne : <https://www.tccb.gov.tr/receptayyip Erdogan/konusmalar/>].

¹⁴⁰⁷ Cf. *supra*, partie I, chapitre I, section 2.

¹⁴⁰⁸ C'est notamment le cas du chef de l'opposition principale du CHP, K. Kılıçdaroğlu.

Concernant la dynamique même du régime, il existe toujours une unité politique dans la mesure où les élections présidentielles et parlementaires ont systématiquement lieu le même jour. Mais la neutralité présidentielle n'est plus. L'unité politique est commandée par le président de la République et cette orientation ne peut être remise en cause, même de manière hypothétique, par une majorité, simple ou absolue, hostile au président. La déviance présidentialiste se trouve pérennisée.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Le développement de l'autorité partisane présidentielle et sa systématisation par la réforme du mode de désignation du président de la République en France et en Turquie constitue le socle de l'institution de la fonction présidentielle gouvernementale. L'autorité partisane du président permet également de mettre en place le cadre d'exercice du pouvoir présidentiel. Plus précisément, elle permet un élargissement de ce cadre afin d'y intégrer la fonction gouvernementale. Dès lors, le président peut s'appuyer sur son autorité partisane issue du rejet de sa neutralité et confortée par la légitimité démocratique acquise dans le cadre de son élection directe, afin de développer toute sa force d'impulsion politique qui constitue l'essence du pouvoir politique dans le cadre d'un régime d'unité d'orientation politique qui est alors présidentielle et donc déviant du régime initial.

CHAPITRE II

L'INSTITUTION DE LA FONCTION

PRESIDENTIELLE GOUVERNEMENTALE : LA

CREATION DE L'UNITE POLITIQUE

PRESIDENTIELLE

L'institution d'une fonction présidentielle gouvernementale est une étape clé qui acte véritablement la déviance présidentialisante en remettant en question l'unité d'orientation politique telle qu'elle définit le régime parlementaire. Cette institution de la fonction présidentielle gouvernementale se concrétise en deux phases majeures.

La première est la redéfinition de la fonction présidentielle. Permise surtout par la systématisation de l'autorité partisane, qui constitue ainsi le facteur le plus influent de la présidentialisant du système politique français et turc, cette première phase place le président de la République, dans certains contextes qui ont vocation à se généraliser, au centre de la fonction d'impulsion politique. L'emprise présidentielle sur cette fonction a pour effet de transformer la nature de la fonction présidentielle et de perturber de manière quasi-irréversible l'équilibre du régime. Cette première phase est visible depuis les débuts du régime français de la V^e République, avec une certaine intermittence jusqu'en 2002, mais de manière constante depuis lors. En ce qui concerne la Turquie, ce processus a débuté dès la prise de fonction du premier président de la République élu au suffrage universel direct en 2014 jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle de 2017 en juin 2018 (Section 1).

Cette révision constitutionnelle de 2017 annonce la seconde phase de l'institution de la fonction gouvernementale puisqu'elle a pour objet de la consacrer constitutionnellement. En effet, la consécration de l'autorité partisane du président de la République à travers l'aménagement du statut constitutionnel tel que précédemment étudiée¹⁴⁰⁹, ne suffit pas à acter celle de la fonction présidentielle gouvernementale, qui doit faire l'objet d'une consécration spécifique. Aussi, le régime politique français qui semble reconnaître à un certain degré le statut partisan du chef de l'État semble plus réticent quant à cette fonction gouvernementale tandis que le régime politique

¹⁴⁰⁹ Cf. *supra*, ce titre, chapitre I, section 2, §2.

turc modifié par la révision constitutionnelle de 2017 la consacre désormais pleinement (Section 2).

SECTION I - LA REDEFINITION DE LA FONCTION PRESIDENTIELLE : UNE FORCE D'IMPULSION PRESIDENTIELLE DEVELOPPEE PAR LA PRATIQUE PRESIDENTIALISTE

La systématisation de l'autorité partisane conduit à une redéfinition de la fonction présidentielle sur ce fondement. C'est ainsi que le statut de *leader* partisan imprègne la fonction présidentielle. L'autorité partisane du président de la République constitue ainsi le ressort du processus de transformation de la fonction présidentielle en une fonction gouvernementale (§1). Dès lors, l'incompatibilité initiale des deux statuts aboutit à une complémentarité qui permet le contrôle de la fonction gouvernementale par le président de la République. Cela est notamment permis par le fait qu'en combinant son autorité partisane à sa fonction telle que définie par les Constitutions de 1958 et de 1982, le président de la République maîtrise l'élément définissant l'essence de la fonction gouvernementale : la force d'impulsion politique (§2).

§ I. UNE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PRESIDENTIELLE TRIBUTAIRE DE L'AUTORITE PARTISANE

La nature de la fonction présidentielle ainsi que son contenu et ses limites constituent quelques-uns des points les plus épineux des régimes politiques issus des Constitutions étudiées mais qui sont pourtant essentiels à leur qualification¹⁴¹⁰. En effet, le renforcement du statut présidentiel, qui est l'un des principes directeurs lors de la rédaction des Constitutions de 1958 et de 1982, soulève des interrogations quant à la nature exacte de la fonction présidentielle¹⁴¹¹ favorisant ainsi sa transformation dans le cadre de la déviance presidentialiste. Déjà, les rédacteurs de la Constitution de 1958 sont partagés sur le rôle dévolu au président et par voie de conséquence, sur ses attributions¹⁴¹². Quant aux rédacteurs turcs, ils en ont une approche plutôt en continuité

¹⁴¹⁰ Cf. *supra*, introduction.

¹⁴¹¹ V. par exemple L. Duran, *Türkiye yönetiminde karmaşa*, Çağdaş yayınları, 1988, p. 36 et s.

¹⁴¹² Selon le compte rendu de la réunion constitutionnelle du 23 juin 1958 :

« Pour le général de Gaulle, le président doit disposer des moyens suivants : la désignation du Gouvernement, la dissolution de l'Assemblée ou du Gouvernement si l'un ou l'autre excède les limites de sa compétence, et doit pouvoir prendre les mesures nécessaires à la continuité de la vie nationale en cas de péril national.

M. Guy Mollet : "Il pense que si le président de la République a le pouvoir de dissoudre le Gouvernement, il lui sera difficile de demeurer un arbitre."

M. Pflimlin : "Le président de la République doit disposer de pouvoirs très larges en périodes exceptionnelles mais qu'il ne peut en être de même en temps ordinaire. En période normale, c'est le chef du Gouvernement qui doit assurer la marche des affaires. Il ne faut pas qu'à tout moment le président de la République puisse dissoudre le Gouvernement."

avec celle consacrée par la précédente Constitution de 1961¹⁴¹³, mais avec l'attribution de prérogatives plus étendues que celles qui le sont habituellement au chef de l'État des régimes parlementaires¹⁴¹⁴. C'est donc finalement, et comme préalablement étudié une fonction d'arbitre, de gardien et de garant qui apparaît à la lecture des articles 5 de la Constitution de 1958 et 104 de la Constitution de 1982¹⁴¹⁵ qui servent de cadre à l'exercice des prérogatives étendues dévolues à la présidence.

L'ambivalence autour de cette fonction d'arbitre ayant déjà été soulignée¹⁴¹⁶, c'est aussi l'extension des prérogatives présidentielles et l'apparition des pouvoirs propres dans ces deux Constitutions qui interrogent sur la nature véritable de la fonction présidentielle. La consécration du régime parlementaire et par conséquent de la neutralité présidentielle ne fait pas de doute *a priori* dans la rédaction même des textes constitutionnels. Mais l'encadrement de la fonction présidentielle, toute renforcée soit-elle, est-il suffisant pour contraindre le président à se cantonner au rôle qui lui est dévolu par la Constitution ? Il semblerait que d'un côté comme de l'autre de la Méditerranée, cette réponse soit négative tant le processus de transformation de la fonction présidentielle de l'arbitre vers le gouvernant apparaît comme une évidence.

Mais c'est précisément dans ce processus et dans l'identification des facteurs ayant contribué à son apparition et à sa systématisation que se situe l'intérêt de l'étude. En effet, comment justifier une telle transformation de la fonction présidentielle pourtant en opposition à la lettre de la Constitution ? La réponse à cette problématique est de deux ordres : politique d'abord, mais certainement juridique aussi, permettant l'interprétation de la fonction présidentielle comme d'une fonction gouvernante sur la base de son autorité partisane (A). La conséquence de ce

"Le général de Gaulle est d'accord sur ce point. Le président de la République est un arbitre. Il ne doit pas dissoudre à tout moment le Gouvernement. C'est seulement quand il estime que les circonstances sont exceptionnelles qu'il dispose de ce pouvoir."

"M. Cassin est d'accord sur les très larges pouvoirs du président de la République mais seulement en périodes exceptionnelles." (*DPSHEC*, vol. I, *op. cit.*, p. 277 et s.).

¹⁴¹³ A ce titre, la fonction présidentielle telle que connue sous l'égide de la Constitution de 1924 ne sera pas étudiée dans cette partie du fait de la particularité de la conception de l'exécutif dans ce régime (qui n'est pas conçu comme un pouvoir en tant que tel mais comme une mission issue de l'exécutif), mais également du fait du système de parti unique qui rend l'étude de la fonction présidentielle dans cette période ainsi que son évolution moins pertinente au regard de la transformation de la conception du régime et du système politique à partir de la Constitution de 1961.

¹⁴¹⁴ Ainsi, selon la Cour constitutionnelle (*Anayasa Mahkemesi*, E. 1992/37, K. 1993/18, Kt. 27/04/1993) : « Parlamenter sistem ve Cumhurbaşkanının konumuna ilişkin yukarıda yapılan açıklamalarda belirtildiği gibi, ilk kez 1961 Anayasası ile Anayasa hukukumuza getirilen parlamenter hükümet sistemi, 1982 Anayasası'nda da korunmuştur. Anayasa'ya göre Cumhurbaşkanı, devlet sistemi içindeki yeri bakımından, temelde, 1961 Anayasası'ndakinden çok farklı değildir. Ancak, Anayasa'da (m.104) parlamenter sistemlerde pek görülmeyen, kimi yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanı statüsü kabul edilmiştir » [« Conformément aux explications apportées ci-dessus sur le régime parlementaire et sur la situation du président de la République, le régime parlementaire qui a été consacré pour la première fois dans la Constitution de 1961, a été conservé dans la Constitution de 1982. La position présidentielle dans l'organisation de l'État prévu dans la Constitution n'est pas tellement différente de celle de la Constitution de 1961. Cependant, dans la Constitution (article 104), les prérogatives possédées par le statut du président de la République ne sont pas répandues dans les régimes parlementaires »] (*AMKD*, S. 31, c. 1, p. 112).

¹⁴¹⁵ Cf. *supra*, partie I, titre I, chapitre II, section 1, §1, B.

¹⁴¹⁶ Cf. *supra*, partie I, titre I, chapitre II, section 2, §1.

processus est la monocéphalisation de l'exécutif sur la base de laquelle peut se développer la fonction présidentielle gouvernementale (B).

A. De l'arbitre au gouvernant : les fondements politico-juridiques de la transformation de la fonction présidentielle

Dans les régimes politiques français comme turc, le renforcement de la fonction présidentielle et l'orientation partisane du statut présidentiel dans la pratique ont donc pour effet d'ouvrir une brèche dans la conception arbitrale de la fonction présidentielle. Ainsi, les tenants d'une interprétation plus active de la fonction présidentielle peuvent prendre appui sur ce statut renforcé du président, y compris sa légitimité électorale et partisane, afin de justifier d'abord politiquement et puis juridiquement celle-ci. Mais bien que l'argument politique soit mis en avant, d'abord par ceux qui exercent la fonction présidentielle à travers la légitimité politique détenue au moyen de l'élection au suffrage universel direct (1), c'est essentiellement leur autorité partisane qui permet de constituer l'argumentaire juridique de la transformation de leur fonction sur la base de la théorie réaliste de l'interprétation (2).

1. La justification politique de la transformation : une légitimité politique revendiquée

La transformation de la fonction présidentielle en France comme en Turquie est avant tout une transformation politique justifiée par le discours de ses détenteurs. En France, contrairement aux propos que le général a pu tenir lors de la rédaction des Constitutions et qui avaient pour but d'entretenir l'ambivalence sur sa conception de la fonction présidentielle, l'interprétation extensive qu'il fait de celle-ci est mise en évidence lors de la conférence du 31 janvier 1964 déjà citée dans la première partie de cette étude¹⁴¹⁷ :

« s'il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de chef de l'État est confiée tout entière au président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui ; enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres... »¹⁴¹⁸.

¹⁴¹⁷ Cf. *supra*, partie I, titre I, chapitre II, section 2, §1, A.

¹⁴¹⁸ Conférence de presse du 31 janvier 1964 du général de Gaulle [*site de l'institut national de l'audiovisuel* : en ligne <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaule00382/conference-de-presse-du-31-janvier-1964.html>].

Cette affirmation du général peut être mise en parallèle avec celle de R. T. Erdoğan qui, avant même son élection et lors d'un discours devant son parti, laisse présager une conception de la fonction présidentielle en contradiction avec la Constitution turque de 1982 :

« [J] e ne serai pas un président de la République neutre. Il y a deux partis ; premièrement la nation, deuxièmement l'État. Je serai le président de la République qui sera du côté de la nation »¹⁴¹⁹.

C'est donc en ce sens que les instigateurs de la réforme de l'élection directe du président de la République réinterprètent dans la foulée la fonction présidentielle, leur conférant cette nouvelle légitimité qui justifierait un rôle actif au sein de la fonction gouvernementale. Dans une telle conception, le président de la nation, qui a été désigné par celle-là même, ne serait pas un pouvoir neutre, mais un pouvoir actif au sein de la fonction gouvernementale. Pourtant, dans les cas français comme turc¹⁴²⁰, les dispositions concernant la fonction présidentielle n'ont pas été révisées. Ce n'est que leur interprétation qui est modifiée par ceux même qui sont chargés de l'exercer. Le discours politique amorce cette interprétation qui s'éloigne de la norme juridique, visant à légitimer celle-ci d'abord dans le domaine politique.

Une telle interprétation d'une conception gouvernementale de la fonction présidentielle en France a d'abord été considérée comme attachée à son auteur et donc détachable de ses successeurs à la présidence¹⁴²¹. Ainsi, un retour à une conception conforme aux dispositions constitutionnelles est attendu pour mettre un terme à cette interprétation personnelle du général de Gaulle à la fin de son mandat. Pourtant, les présidences suivantes perpétuent l'interprétation active de la fonction présidentielle, la généralisant de ce même fait. Mais démunis de sa légitimité historique, les successeurs du général de Gaulle exercent différemment cette fonction gouvernementale. Ainsi, leur implication dans la fonction gouvernementale est plus ou moins mise en avant en fonction de leur stratégie politique, de leur personnalité, du contexte politique les entourant¹⁴²², permettant de fonder la justification politique de leur intervention dans la fonction gouvernementale lorsqu'elle se réalise. Dès lors, alors que certains mandats présidentiels font état d'une certaine répartition des tâches entre le président et le Premier ministre, en conservant néanmoins la prééminence présidentielle, d'autres font le choix de donner une visibilité plus importante à la fonction

¹⁴¹⁹ « Eğer bu kardeşiniz seçilirse, tarafsız Cumhurbaşkanı olmayacağım. İki taraf var ; bir millet iki devlet. Milletin tarafında olan Cumhurbaşkanı olacağım » (« Erdoğan: "Seçilirim tarafsız olmayacağım" », *CNN Türk*, 8 juillet 2014 [en ligne : <https://www.cnnturk.com/haber/turkiye/erdogan-secilirsem-tarafsiz-olmayacagim>]).

¹⁴²⁰ Préablement à la révision constitutionnelle de 2017 pour le cas turc.

¹⁴²¹ V. par exemple P. Bastid, *Cour de droit constitutionnel 1959-1960 : la notion de chef d'État*, Les cours de droit, 1960, p. 10 : « La question se pose au surplus de savoir si cette transformation radicale n'est pas liée au prestige exceptionnel d'un homme et si, lui disparu, elle serait susceptible de se maintenir ».

¹⁴²² V. en ce sens F. Baecque, *Qui gouverne la France ? Essai sur la répartition du pouvoir entre le chef de l'État et le chef du gouvernement*, PUF, 1976, pp. 97-98.

gouvernementale présidentielle. Le qualificatif d'« hyperprésidentialisme »¹⁴²³ permet d'identifier ces derniers cas.

L'exercice de la présidence par le général de Gaulle conserve un certain caractère solennel, malgré une « conception active de la fonction présidentielle »¹⁴²⁴ qui « déborde de beaucoup l'article 5 »¹⁴²⁵. Il défend ainsi l'idée d'une répartition de l'exercice de certaines compétences entre le président et son Premier ministre¹⁴²⁶ toujours placé sous la responsabilité du président¹⁴²⁷. Ainsi, dans la pratique politique, c'est le gouvernement qui apparaît comme étant aux prises directes avec la politique conjoncturelle¹⁴²⁸, bien que les orientations politiques proviennent toujours des décisions présidentielles¹⁴²⁹, ce qui permet notamment de mettre en place des fusibles pouvant porter la responsabilité de la politique déterminée par le président et de maintenir légitime cette réinterprétation politique de la fonction présidentielle. De la même manière, il apparaît selon F. Decaumont que G. Pompidou perpétue lors de son mandat la pratique gaullienne en ce qui concerne l'interprétation de la fonction présidentielle¹⁴³⁰. Se posant comme l'héritier du général de Gaulle dans son acception de la présidence de la République¹⁴³¹, G. Pompidou institutionnalise ainsi la prééminence présidentielle selon D. Turpin en se fondant sur son élection directe¹⁴³².

¹⁴²³ V. par exemple P. Avril, « De l'hyperprésidence à la présidence normale », in P. Perrineau (dir.), *Le Vote normal. Les élections présidentielle et législatives d'avril-mai-juin 2012*, Presses de Sciences Po, 2013, p. 285.

¹⁴²⁴ G. Conac, « Titre II : le Président de la République – article 5 », in G. Conac, F. Luchaire, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, 3^e éd., Economica, 2009, p. 260.

¹⁴²⁵ *Ibid.*

¹⁴²⁶ « Et qu'il lui appartient [au président, *ndlr*] d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dans lesquels il délègue l'action à d'autres, il serait foncièrement mauvais que dans les temps ordinaires, la fonction et le champ d'action du président de la République soient confondus avec ceux du Premier Ministre » (extrait de la conférence de presse du général de Gaulle du 31 janvier 1964, *op. cit.*).

¹⁴²⁷ En effet, le général de Gaulle reste ainsi dans la logique de sa conception de la V^e République dont notamment son idée précitée selon laquelle le « président est naturellement le seul détenteur de l'autorité de l'État » (*ibid.*). C'est donc toujours dans cette logique qu'il affirme : « [L]e Président qui est l'homme de la nation, désigné par elle pour répondre de son destin, le président qui nomme le gouvernement, et en particulier le Premier Ministre, qui peut le changer lorsqu'il estime que la tâche qu'il lui destinait est terminée, ou bien s'il se trouvait qu'il ne s'entendit plus avec lui » (*ibid.*).

¹⁴²⁸ Le général de Gaulle esquisse en ces termes sa conception de la répartition des pouvoirs dans l'exécutif : « La nature, l'étendue, la durée de sa tâche [du président] impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative. Au contraire c'est là le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier ministre » (*ibid.*). Dans cette même logique, il écrit dans ses *Mémoires d'Espoir* : « En dehors de situations dramatiques exigeant soudain de l'État une attitude qui soit tranchée et que je prenne alors directement à mon compte, mon action consiste avant tout à tracer des orientations, fixer des buts, donner des directives, à l'organisme de prévision, de préparation, d'exécution, que constitue le Gouvernement » (C. de Gaulle, *Mémoires d'Espoir. T. I, Le renouveau 1958-1962*, Plon, 1970, p. 285).

¹⁴²⁹ G. Conac, « Titre II : le Président de la République – article 5 », *op. cit.*, p. 261.

¹⁴³⁰ La présidence de G. Pompidou a fait l'objet d'une thèse spécifique à ce propos v. F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentiel français*, Economica, 1979.

¹⁴³¹ N. Castagnez, A. Leboucher-Sebbab, « Les relations entre le président de la République et le Premier ministre : une question toujours débattue », in J. P. Cointet, B. Lachaise *et al.* (dir.), *Un politique : Georges Pompidou*, PUF, 2001, pp. 127-128.

¹⁴³² D. Turpin, « Les rapports Président/Premier ministre sous Georges Pompidou », in *La contribution de la présidence de Georges Pompidou à la Ve République*, PUF, 1994, p. 134 : « La prééminence présidentielle ne tient plus à "l'équation personnelle" du chef de l'État, mais à la nature des institutions de la V^e République, en particulier à l'élection du président au suffrage universel direct, à une légitimité qui n'est plus charismatique et donc précaire, mais

A l’opposé, l’exercice de la présidence par N. Sarkozy, qualifiée d’« hyper-présidence »¹⁴³³, laisse entrevoir une fonction présidentielle nettement plus active que celle issue de la conception gaullienne. En laissant dans l’ombre le chef du gouvernement, qualifié par le président de « collaborateur »¹⁴³⁴, le président de la République semble prendre de l’ampleur dans l’exercice de la fonction gouvernementale. Il apparaît en première ligne de la politique conjoncturelle en multipliant les déplacements au gré de l’actualité médiatique¹⁴³⁵, développant ainsi une conception de la fonction présidentielle aux prises avec la politique conjoncturelle, et nourrissant la confusion entre la fonction présidentielle et celle du chef de gouvernement¹⁴³⁶. Se posant comme « le président de tous les français », N. Sarkozy entend justifier cette extension de la fonction présidentielle gouvernementale sur la base d’un programme politique ayant conduit à une adhésion de l’électorat lors de son élection à la présidence de la République¹⁴³⁷. Dès lors, le président doit aussi porter toute la responsabilité des réformes ainsi menées¹⁴³⁸, sans pouvoir faire usage d’un fusible quelconque au sein de l’exécutif.

Dans un autre registre, l’exercice de la fonction présidentielle par F. Hollande qui souhaite, à la suite de la présidence de N. Sarkozy et en opposition à celle-ci, afficher une présidence dite « normale »¹⁴³⁹, apparaît comme revenant à une conception plus contenue en apparence de la fonction présidentielle gouvernementale. De même la fonction présidentielle exercée sous la présidence de J. Chirac, qui a pourtant été très engagé en tant que chef de gouvernement¹⁴⁴⁰, est moins active dans le cadre de la fonction gouvernementale d’abord du fait de la cohabitation lors de son premier septennat (1997-2002). Pendant son deuxième mandat, bien qu’il dispose d’une majorité de la même couleur politique, une pluralité de facteurs, dont notamment un *leadership* disputé à l’UMP, le président se place aussi en retrait de la politique conjoncturelle et son influence sur la fonction gouvernementale est moins visible. De cette manière, les présidents de la République peuvent impulser la politique sur la base de leur légitimité électorale et revenir à une

bien démocratique et par là même institutionnalisée... » cité par N. Castagnez, A. Leboucher-Sebbab, « Les relations entre le président de la République... », op. cit., p. 128.

¹⁴³³ V. par exemple P. Avril, « De l’hyperprésidence à la présidence normale », in P. Perrineau (dir.), *Le Vote normal. Les élections présidentielle et législatives d’avril-mai-juin 2012*, Presses de Sciences Po, 2013, p. 285.

¹⁴³⁴ B. Dive, « Je suis payé pour décider », *Sud Ouest*, mercredi 22 août 2007, p. 6.

¹⁴³⁵ M. Tandonnet, *Histoire des présidents de la République*, coll. « Tempus », Perrin, 2017, pp. 588-589.

¹⁴³⁶ Ainsi, selon M. Tandonnet « Nicolas Sarkozy n’est pas sur un découplage entre un président au-dessus des partis, en charge des grands intérêts nationaux, et un chef de gouvernement en prise avec le quotidien. Elu sur un programme, il se considère comme personnellement responsable de sa mise en œuvre devant l’opinion » (*ibid.*, p. 588).

¹⁴³⁷ C’est ainsi que lors de son mandat, le président N. Sarkozy multiplie les « discours très volontariste » lors de son intervention télévisée du 20 juin 2007 et devant la majorité en affirmant notamment : « j’ai été élu pour faire quelque chose sur tout » (P. Ridet, « Nicolas Sarkozy : “j’ai été élu pour faire quelque chose sur tout” », *Le Monde*, 22 juin 2007, p. 9).

¹⁴³⁸ « S’il y a un responsable c’est moi » affirme ainsi N. Sarkozy durant cette même intervention (*ibid.*).

¹⁴³⁹ J. Gicquel, « Variations sur la présidence normale de François Hollande », in J.-P. Derosier, G. Sacriste (dir.), *L’État, le droit, le politique. Mélanges en l’honneur de Jean-Claude Colliard*, Dalloz, 2014, p. 305.

¹⁴⁴⁰ Celui-ci était en confrontation directe avec les présidents V. Giscard d’Estaing (1974-1976) et F. Mitterrand (1986-1988).

conception du Premier ministre fusible pour endosser la responsabilité politique des échecs politiques et/ou des baisses de popularité.

E. Macron est quant à lui revenu à une conception verticalisée du pouvoir. Un peu plus en retrait de l'espace médiatique que pouvait l'être N. Sarkozy, cela ne l'empêche pourtant pas d'exercer lui aussi une forme d'« hyperprésidence »¹⁴⁴¹, en contrôlant largement l'exercice de la fonction gouvernementale par le biais d'une structure partisane érigée spécifiquement dans ce but¹⁴⁴². À ce titre, cette présidence peut être comparée à celle de G. Pompidou¹⁴⁴³. C'est ainsi que lorsqu'E. Macron apparaît en première ligne de la politique conjoncturelle, c'est souvent par le biais d'une médiatisation indirecte de cette prise des commandes de la fonction gouvernementale que celle-ci s'illustre, par une certaine stratégie de communication¹⁴⁴⁴. Ainsi, comme l'indique l'exemple de la gestion de la crise sanitaire, la répartition officielle des compétences entre le Président de la République, qui dicte les orientations générales et le Premier ministre et les ministres chargés par la suite de préciser l'exécution des mesures est entrecoupée par une intervention présidentielle contrôlée.

Malgré cette diversité des contextes et d'exercices de la fonction présidentielle gouvernementale, c'est surtout la présidence de F. Mitterrand qui est considérée comme pérennisant une telle interprétation de la présidence. Avec les quatorze ans de mandat et à travers des contextes politiques variés dont deux cohabitations mais aussi une majorité relative à l'issue des élections législatives de 1991, F. Mitterrand est l'un des architectes les plus importants de la conception de la fonction présidentielle sous la V^e République. En tant qu'opposant de première heure à la V^e République avec sa critique du *Coup d'État permanent*, sa lecture présidentialisante des institutions a pour effet de pérenniser cette pratique.

Sous la V^e République en France, la pratique gaullienne est donc globalement perpétuée par l'ensemble des présidents, bien que celle-ci a pu être réadaptée en fonction des personnalités en présence et du contexte politique¹⁴⁴⁵. En réalité, il n'y a pas de diversité de présidentialisme

¹⁴⁴¹ O. Faye, A. Lemarié et C. Pietralunga, « Macron veut renouer avec son "hyperprésidence" », *Le Monde*, lundi 29 juin 2020, p. 7.

¹⁴⁴² V. en ce sens N. Roussellier, « Où en est la Ve République ? », *Le Débat*, n°196, 2017/4, p. 33.

¹⁴⁴³ Dans le cas de la présidence de ce dernier, « peu de domaines échappent à [l]a vigilance » du président selon F. Decaumont (F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou...*, op. cit., p. 268), dont l'exercice de la « fonction présidentielle aboutit à un point de concentration encore jamais atteint sous la Ve République » (*ibid.*), nourri par une conception verticale de la répartition des compétences avec son Premier ministre (N. Castagnez, A. Leboucher-Sebbab, « Les relations entre le président de la République et le Premier ministre : une question toujours débattue », in J. P. Cointet, B. Lachaise et al. (dir), *Un politique : Georges Pompidou*, PUF, 2001, pp. 127-128).

¹⁴⁴⁴ L'exemple le plus fameux en ce sens est sans doute la vidéo partagée par la directrice de la communication de l'Élysée S. Ndiaye dans laquelle le président déclare que « la France met un pognon de dingue dans les minima sociaux et les gens ne s'en sortent pas » lors d'une réunion sur la préparation du discours du président de la République devant le Congrès de la Mutualité française. En distillant ainsi les effets de communication, le président de la République s'affiche comme le véritable *leader* de l'exécutif à intervalles réguliers.

¹⁴⁴⁵ C'est ainsi que les contextes de crise, comme la crise sanitaire liée à la propagation du coronavirus lors du mandat d'E. Macron, ou les attentats terroristes de janvier 2015 et de novembre 2016 lors du mandat de F. Hollande, ont poussé les présidents en exercice à se mettre en première ligne sur la scène de la politique nationale. Il en va de même

dans ces cas où les présidents disposent de leur majorité personnelle à l'Assemblée nationale. La différence notable consiste dans le fait qu'une forme de responsabilité de la politique présidentielle puisse être portée par les ministres, dont notamment le Premier d'entre eux, dans le cas où ceux-ci bénéficient d'une visibilité dans le cadre de la politique menée. Mais le présidentielisme en tant que tel est constitué par l'existence de cette fonction présidentielle gouvernementale.

En Turquie, la seule présidence de R. T. Erdoğan de 2014 à 2017 suffit à révéler la souplesse de l'interprétation de la fonction présidentielle. Ce dernier justifie cela précisément par la réforme de l'élection directe qui aurait ainsi transformé le régime politique turc en « régime semi-présidentiel de fait »¹⁴⁴⁶. Cette notion de régime semi-présidentiel développée par M. Duverger s'entend comme un régime politique réunissant deux éléments « 1° un Président de la République élu au suffrage universel et doté de notables pouvoirs propres¹⁴⁴⁷ ; 2° un Premier ministre et un gouvernement responsables devant les députés »¹⁴⁴⁸. En effet, comme évoqué lors de la première partie de cette étude, la fonction présidentielle se trouve renforcée dans le cadre de la neutralité repensée par les rédacteurs de la Constitution de 1982. En combinant cette donnée à la mise en place de l'élection directe du président de la République en Turquie, ainsi que le maintien de la responsabilité gouvernementale, le régime politique turc correspond alors à un régime semi-présidentiel tel que défini par M. Duverger. Aussi, certains constitutionnalistes turcs ont évoqué cette notion pour qualifier la tournure prise par le régime politique turc sous la présidence de R. T. Erdoğan¹⁴⁴⁹, d'autres ont pu nuancer la qualification de ce régime politique du fait de l'absence d'un pouvoir de dissolution discrétionnaire dévolu au président de la République¹⁴⁵⁰. Une telle qualification dans le discours du président de la République tend ainsi à

pour la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016 pour la Turquie qui a permis d'accélérer le processus de transition du régime politique vers la consécration constitutionnelle d'un exécutif monocéphale. E. Burin des Rozières précise que « [s]ous réserve des matières que la Constitution lui remettait sans partage, le général de Gaulle associait son Premier ministre au gouvernement de toutes les affaires. Entre les deux hommes, la division du travail était, dans une large mesure, le fruit des circonstances. Elle ne s'opérait pas *ratione materiae* mais *ratione temporis*. D'une façon générale, le président de la République prenait à son compte les questions les plus graves, les plus ardues ou les plus pressantes » (E. Burin des Rozières, « XI. Les relations de travail avec le Premier ministre », in B. Tricot (dir.), R. Offroy (dir.), J. Boitreaud (dir.) et al., *De Gaulle et le service de l'État : des collaborateurs du général témoignent*, Coll. « Espoir », Plon, 1977, p. 358-359).

¹⁴⁴⁶ C'est ainsi que lors d'une interview sur la chaîne nationale TRT 1 en date du 20 mars 2016, le président R. T. Erdoğan a déclaré : « 10 Ağustos'ta milletim şahsımı cumhurbaşkanı seçti bu fiili olarak yarı başkanlık sistemidir » [« le 10 août (date de la première élection présidentielle, *ndlr*), ma nation a fait le choix de ma personne comme président de la République, c'est un régime semi-présidentiel de fait »].

¹⁴⁴⁷ Ces pouvoirs, M. Duverger les décrit comme « excéd[ant] ceux d'un Chef d'État parlementaire normal » (M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel. T. I Les grands systèmes politiques*, 17^e éd., PUF, 1988, p. 322).

¹⁴⁴⁸ M. Duverger, « Le concept de régime semi-présidentiel », in M. Duverger (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, 1986, p. 7.

¹⁴⁴⁹ V. par exemple M. Aydın, « 1982 Anayasasında hükümet sisteminin niteliği ve başkanlık hükümeti sistemine geçilmesine yönelik tartışmalar çerçevesinde bir değerlendirme », *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, n°6, décembre 2016/2, pp. 34-35.

¹⁴⁵⁰ Selon E. Özbudun, le régime turc se rapproche d'un régime semi-présidentiel sans s'y confondre totalement du fait de l'absence d'un droit de dissolution inconditionné dévolu au président de la République (E. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 15^e éd., Yetkin, 2014, p. 362).

légitimer la transformation de la fonction présidentielle malgré la stabilité des normes constitutionnelles¹⁴⁵¹.

Pourtant, si ce type de raisonnement permet d'apporter une explication politique à la transformation du régime politique du fait de la puissance politique acquise par le président de la République par son élection directe, il reste insuffisant à établir un raisonnement juridique pertinent expliquant la transformation de l'interprétation de la fonction présidentielle en contradiction avec la norme constitutionnelle¹⁴⁵².

2. La justification juridique de la transformation : l'autorité de l'interprète authentique

La transformation de la fonction présidentielle en France et en Turquie se fonde donc essentiellement sur la légitimité politique tirée de l'élection directe. Pourtant, dans les sociétés qui se veulent démocratiques, la légitimité politique ne peut entrer en contradiction avec la légitimité juridique sans remettre en question l'État de droit. Dès lors, la transformation de la lecture de la fonction présidentielle fondée sur la force politique du président ne peut faire l'économie d'une justification juridique. C'est en ce sens que le recours à la théorie réaliste de l'interprétation intervient sur cette question. En effet, par son statut d'« interprète authentique »¹⁴⁵³ de la Constitution¹⁴⁵⁴, le président de la République pourrait s'éloigner du texte dans la mesure où son interprétation, et donc les actes d'application qui en découlent, ne font l'objet d'aucune sanction¹⁴⁵⁵. Ces actes issus d'une interprétation active de la fonction présidentielle, en contrariété avec la norme constitutionnelle, sont donc considérés comme juridiquement valides¹⁴⁵⁶. Pour

¹⁴⁵¹ Le verbe « légitimer » est ici entendu dans le sens du « devoir être », justifiant l'écart entre la norme et son application (M.-A. Cohendet, « Légitimité, effectivité et validité », in M. Ameller, P. Ardant, J.-C. Bécane (dir.), *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril : la République*, Montchrestien, 2001, pp. 214-215) dans la mesure où le poids politique du président de la République élu au suffrage universel direct dépasse celui du président de la République d'un régime parlementaire classique dans lequel celui-ci serait désigné de manière indirecte par le parlement ou un corps électoral désigné à cet effet.

¹⁴⁵² En effet, pour reprendre l'affirmation de R. T. Erdoğan concernant le rejet de sa neutralité dans le cas où il serait élu, celle-ci entre directement en contradiction avec les prescriptions constitutionnelles en ce sens (v. en ce sens E. Kalaycıoğlu, « Turkish popular presidential elections : deepening legitimacy issues and looming regime change », *South European Society and Politics*, n°20, 2015/2, pp. 164-165).

¹⁴⁵³ Pour la notion d'interprétation authentique v. M. Troper, *Pour une théorie juridique de l'État*, coll. « Léviathan », PUF, 1994, p. 86 et s. L'« interprétation authentique » est réalisée « par les organes d'application du droit » (le président de la République dans ce cas), qui opère « un choix entre diverses significations possibles révélées par l'interprétation scientifique » et qui « est donc créatrice de droit ». Elle constitue ainsi « un acte de volonté » de son interprète (*ibid.*).

¹⁴⁵⁴ R. Romi, « Le président de la République, interprète de la Constitution », *RDP*, 1987/5, p. 1265.

¹⁴⁵⁵ E. Bottini opère une distinction des « sanctions par la Constitution », qui sont des sanctions essentiellement politiques, organisées dans le cadre constitutionnel, des « sanctions de la Constitution » qui constituent des « sanctions qui visent à assurer le respect des normes constitutionnelles » (E. Bottini, *La sanction constitutionnelle*, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », Dalloz, 2016, p. 33).

¹⁴⁵⁶ M.-A. Cohendet, « Légitimité, effectivité et validité », in M. Ameller, P. Ardant, J.-C. Bécane (dir.), *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril : la République*, Montchrestien, 2001, pp. 219-220.

repandre ainsi D. Labbé, il semblerait bien que dans certains contextes « [...] le président est seul juge des limites exactes de ses compétences »¹⁴⁵⁷.

Dans la pratique des régimes politiques français et turc, l'interprétation active ou gouvernementale de la fonction présidentielle par les personnalités amenées à l'exercer n'a pas été sanctionnée juridiquement. C'est ainsi que le pouvoir d'« interprétation politique » du président de la République¹⁴⁵⁸ a des effets dans le domaine juridique. Mais la question de savoir si elle l'a été politiquement peut être débattue. Dans les cas français comme turc, les présidents de la République n'ont pas été soumis à une procédure de mise en jeu de leur responsabilité exceptionnelle¹⁴⁵⁹. Par ailleurs, la responsabilité politique des gouvernements n'a pas été davantage sollicitée après la mise en place de l'élection directe. La seule piste de réflexion serait alors l'absence de réélection de certains présidents, mais là encore il apparaît difficile d'interpréter celle-ci comme une sanction de l'interprétation active de la fonction présidentielle au regard des contextes dans lesquels se déroulent ces élections qui favorisent largement les candidatures porteuses de programmes politiques déterminés¹⁴⁶⁰. Force est toutefois de constater qu'une sanction politique pourrait suffire à contraindre le président de la République à une interprétation de sa fonction en conformité avec la norme constitutionnelle, mais telle n'a pas été la volonté ni des autorités instituées, ni du corps électoral en général¹⁴⁶¹.

Mais il convient alors de s'interroger sur la raison pour laquelle cette interprétation de la fonction présidentielle ne fait pas l'objet de sanction qu'elle soit juridique ou politique. L'étude des actes présidentiels issus de l'interprétation gouvernementale de la fonction présidentielle peut constituer un indicateur permettant de comprendre concrètement l'absence de sanctions. En ce sens, dans les cas français comme turc, l'exemple de la révocation du Premier ministre par le président de la République, qui ne dispose pourtant pas d'un tel pouvoir en pratique¹⁴⁶² paraît

¹⁴⁵⁷ D. Labbé, *Le vocabulaire de François Mitterrand*, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 1990, p. 110, cité par L. Sponchiado, La compétence de nomination du président de la V^e République, Dalloz, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire », p. 172, note n°932. Il s'agit aussi de l'une des « thèses » de la théorie réaliste de l'interprétation selon M. Troper : « Au nombre des normes ainsi créées par les interprètes [« authentique », *ndlr*] figurent celles qui fondent leurs compétences. Ils sont donc les maîtres de leurs propres compétences » (M. Troper, « Réplique à Otto Pfersmann », *RDP*, n°50, 2002/2, p. 337).

¹⁴⁵⁸ G. Conac, « Titre II : le Président de la République – article 5 », *op. cit.*, p. 237.

¹⁴⁵⁹ Cf. *infra*, cette partie, titre II, Chapitre I.

¹⁴⁶⁰ En effet, comme vu au préalable, ces élections sont l'occasion pour les électeurs de se prononcer sur le choix d'une politique et d'un programme déterminés (cf. *supra*, ce titre, chapitre I).

¹⁴⁶¹ Comme le démontre l'échec des candidatures favorables à une présidence en retrait de la fonction gouvernementale (par exemple celle de E. İhsanoglu lors des élections présidentielles turques de 2014).

¹⁴⁶² En France le premier alinéa de l'article 8 de la Constitution de 1958 dispose ainsi : « Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement » (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9153). Ainsi, l'article 8 ne confère pas de droit de révocation au président de la République (v. en ce sens N. Havas, *La responsabilité ministérielle en France. Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la Cinquième République*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle », 2012, pp. 620-621). De même, dans sa version antérieure à la révision de 2017, l'alinéa premier de l'article 109 de la Constitution de 1982 portant sur la constitution du Conseil des ministres ne prévoit que la nomination du Premier ministre par le président de la République sans faire référence à un éventuel droit de révocation de ce dernier, en-dehors de la dernière partie de l'alinéa 3 qui dispose que

adéquat pour interroger les raisons justifiant l'absence de réactions des autres pouvoirs face à un acte présidentiel reposant sur un pouvoir que la Constitution n'attribue pas au Président, mais à la représentation nationale¹⁴⁶³. L'acte de révocation, bien qu'il ne soit pas formalisé par un écrit présidentiel, existe bel et bien puisqu'il est à l'origine de l'acte de démission des Premiers ministres tels que M. Debré en 1962 jusqu'à E. Philippe en juillet 2020 en France, ou celle d'A. Davutoğlu en 2015 pour le cas turc¹⁴⁶⁴. S'agissant d'une question déjà amplement traitée par la doctrine française, et que la doctrine turque a bien évidemment reprise lors de la démission d'A. Davutoğlu, il est possible d'y puiser des éléments de réponse susceptible d'éclairer cette absence de sanction de la transformation de l'interprétation de la fonction présidentielle. Pour cela, il faut avant tout s'intéresser au mobile de l'acte de révocation.

En France, un tel acte n'est pas inédit, puisqu'il est l'un des éléments stratégiques de la présidence gouvernante afin de renouveler la légitimité présidentielle (avec plus ou moins de succès)¹⁴⁶⁵. C'est ainsi que la thèse du Premier ministre comme « bouclier » ou « fusible » prévaut assez largement dans la pratique de la V^e République¹⁴⁶⁶. Le renouvellement du Premier ministre permet d'insuffler une nouvelle dynamique à la politique présidentielle, en prenant acte des critiques adressées à celle-ci et surtout en chargeant le Premier ministre renvoyé de la responsabilité de la politique désapprouvée¹⁴⁶⁷. En Turquie et comme préalablement évoqué, la révocation d'A. Davutoğlu et surtout la prise de cette fonction par B. Yıldırım est de nature à interroger alors que les initiatives prises par le Premier ministre seraient susceptibles d'être considérées comme des réussites au regard de la stratégie du pouvoir majoritaire¹⁴⁶⁸. Par ailleurs,

« le président de la République met fin aux fonctions des ministres sur proposition du Premier ministre » (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, p. 30), signifiant bien que la décision de révocation appartient au Premier ministre.

¹⁴⁶³ Il s'agit de l'exemple emprunté à M.-A. Cohendet que l'auteur utilise dans le cadre de la démonstration de son propos sur la distinction entre le régime politique et le système politique. V. M.-A. Cohendet, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentaliste du droit constitutionnel », in D. de Béchillon (dir.) et al., *L'architecture du droit : Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, 2006, pp. 299-314.

¹⁴⁶⁴ N. Havas nomme cela la « démission révocation » (N. Havas, *La responsabilité ministérielle en France...*, op. cit., p. 621 et s.).

¹⁴⁶⁵ C'est ainsi que lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964, le général de Gaulle admet la faculté présidentielle de révoquer le Premier ministre : « [...] le président qui nomme le gouvernement, et en particulier le Premier Ministre, qui peut le changer lorsqu'il estime que la tâche qu'il lui destinait est terminée, ou bien s'il se trouvait qu'il ne s'entendit plus avec lui » (site de l'Institut national de l'Audiovisuel [en ligne : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaule00382/conference-de-presse-du-31-janvier-1964.html>]).

¹⁴⁶⁶ V. par exemple en ce sens A. Baudu, D. Chagnollaude de Sabouret, *Droit constitutionnel contemporain*, 9^e éd., Dalloz, coll. « Cours », 2019, pp. 187-188.

¹⁴⁶⁷ C'est ainsi que suite à la démission d'E. Philippe, E. Macron présente le « nouveau chemin » que la politique présidentielle entend emprunter visant « la reconstruction économique, sociale et environnementale » et entend revoir le « rythme des réformes », en favorisant davantage le « dialogue » dans un esprit de « réconciliation » (A. Lemarié, C. Pietralunga, « Macron se sépare de Philippe. Le premier ministre, Edouard Philippe, a remis vendredi la démission de son gouvernement », *Le Monde*, 4 juillet 2020, p. 8).

¹⁴⁶⁸ Selon M. Jégo, correspondante du journal Le Monde en Turquie : « M. Davutoglu n'aura guère eu le temps de jouir des fruits de son succès. Sa disgrâce est intervenue quelques heures après le feu vert de la Commission européenne en faveur d'une exemption de visa pour les ressortissants turcs désireux de voyager à travers l'espace Schengen. En réalité, l'accord sur les migrants signé à Bruxelles, le 18 mars, avec l'UE a été la goutte de trop pour le président Erdogan, mécontent que son premier ministre prenne des initiatives sans le consulter. Selon la presse, la proposition faite à Bruxelles par M. Davutoglu - le renvoi en Turquie des migrants arrivés en Grèce après le 20 mars - a été mise sur la

R. T. Erdoğan a alors déjà émis le souhait de changer de régime politique et d'aller vers un régime présidentiel. Il est donc possible de supposer que la place que s'accorde A. Davutoğlu dans sa fonction de Premier ministre n'est plus en adéquation avec le souhait présidentiel de transformation des institutions¹⁴⁶⁹.

Dans ces différents cas de figure, le Premier ministre en exercice dispose bien de la confiance de la majorité parlementaire, mais sa puissance politique est supplantée par celle du président de la République qui se fonde pour l'essentiel sur son autorité partisane. L'un des exemples les plus éloquents en ce sens est sans doute la révocation de J. Chaban-Delmas par G. Pompidou alors que le Premier ministre vient de recevoir la confiance de l'Assemblée nationale¹⁴⁷⁰. De même, pour l'exemple d'A. Davutoğlu, qui porte alors quelques réussites politiques, notamment dans le cadre des dialogues menés entre la Turquie et l'Union européenne. Dès lors, les parlementaires sont en mesure de signifier leur désaccord avec la décision présidentielle, en refusant par exemple, de voter la confiance aux gouvernements nommés par le président de la République à la suite de l'acte de révocation litigieuse. Ou encore, le Premier ministre lui-même peut refuser de signer sa lettre de démission. Les méthodes pour sanctionner politiquement l'interprétation de sa fonction par le président comme lui permettant de révoquer le Premier ministre existent dans les Constitutions étudiées. Malgré l'absence d'encadrement de la fonction présidentielle par la mise en place de sanctions juridiques à cet effet, le jeu institutionnel peut permettre de bloquer l'exercice par le président de la République de prérogatives outrepassant son rôle.

Une telle piste de réflexion est cependant écartée du fait de la stature partisane du président de la République et, donc de l'autorité qu'il exerce sur son parti. Cette volonté de ne pas sanctionner le président par les pouvoirs institués s'explique là aussi, non pas par le statut de chef de l'État qu'il importerait de préserver au regard du principe de continuité de la représentation de l'État que celui-ci incarnerait, mais bien du fait de l'autorité partisane présidentielle impliquant l'exercice d'une discipline du même type. Car en effet, la prééminence présidentielle étant acceptée politiquement, celle-ci irrigue la norme constitutionnelle qui est interprétée, voire réinterprétée au regard du *leadership* présidentiel sur la majorité et le gouvernement. Ainsi, sans remettre en question les normes constitutionnelles, la relecture de celles-ci au regard des faits politiques qui est permise par une norme constitutionnelle de nature souple confère une adaptabilité aux Constitutions de 1958 et de 1982 leur permettant de perdurer à travers le temps.

table sans discussion préalable avec le "grand homme", comme on dit désormais à Ankara » (M. Jégo, « En Turquie, la disgrâce du Premier ministre », *Le Monde*, samedi 7 mai 2016, p. 3).

¹⁴⁶⁹ Par ailleurs, certains éditorialistes présentent le souhait de changement de régime politique de R. T. Erdoğan comme l'un des motifs de la révocation de A. Davutoğlu qui aurait affirmé, à la suite des élections législatives de juin 2015 : « Le peuple ne nous a pas donné le pouvoir de réviser la Constitution » (M. Tafolar, « Büyük ihalelere onay vermedi », *Milliyet (site web)*, 6 juin 2015 [en ligne : <https://www.milliyet.com.tr/siyaset/buyuk-ihalelere-onay-vermedi-2257596>]).

¹⁴⁷⁰ F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou...*, *op. cit.*, pp. 114-115.

Cette absence de sanction tant politique que juridique confère ainsi une marge de manœuvre considérable au président de la République dans l'interprétation qu'il peut avoir de sa fonction, et notamment dans son rôle sur l'impulsion de la politique nationale.

B. La conséquence de la transformation : du bicéphalisme constitutionnel à la pratique de la monocéphalisation de l'exécutif

La transformation de la fonction présidentielle ainsi validée par la pratique du fait de l'absence de sanction du président de la République a des répercussions sur l'organisation interne de l'exécutif. En effet, le pouvoir de révocation que le président s'arroge sur le gouvernement par son autorité partisane entraîne mécaniquement un contrôle de l'ensemble de l'exécutif. Dès lors la composition bicéphale de ce dernier est remise en question. Car, bien que le président n'exerce pas la fonction exécutive du fait de sa neutralité selon notre thèse, il doit toutefois contresigner certains actes dans le cadre de sa fonction d'arbitre, de gardien et de garant de la Constitution. Réciproquement les actes qu'il serait amené à prendre dans le cadre de cette fonction, comme son pouvoir de nomination par exemple, sont en principe contresignés par le Premier ministre et/ou un membre du gouvernement afin que ces derniers endossent la responsabilité politique afférente¹⁴⁷¹. Ainsi le président de la République et le Premier ministre peuvent signer un même acte, mais ils n'interviennent pas au même titre. Les actes les plus importants de l'exécutif doivent donc être revêtus de la double signature du chef de l'État et du chef du gouvernement pour être valides, justifiant le qualificatif « bicéphale » rapporté à l'exécutif en régime parlementaire.

Toutefois, la transformation de la fonction présidentielle en une fonction gouvernementale a pour effet de bouleverser cette économie de l'exécutif prévue par les textes constitutionnels. Il résulte de ce processus deux forces gouvernantes qui se partagent l'exécutif. C'est ce qui est dénommé la « dyarchie au sommet de l'État » par le général de Gaulle lui-même, qui pourtant réfute son existence sous sa présidence¹⁴⁷² tout en confirmant la fonction désormais gouvernementale du chef de l'État¹⁴⁷³. Il semblerait pourtant que la distinction entre le bicéphalisme et la dyarchie de l'exécutif soit assez claire puisque l'une renvoie au régime parlementaire, et donc à une unité d'orientation politique, alors que la seconde laisse à penser à un

¹⁴⁷¹ Le cas des pouvoirs propres est traité dans la première partie de l'étude (*cf. supra*, partie I, titre I, chapitre II).

¹⁴⁷² Selon les termes du général de Gaulle qui réfute pourtant une telle hypothèse dans le discours : « Et je ne crois pas non plus qu'il soit normal, ici, de confondre dans la même personne, le Président de la République et le Premier Ministre. Oh naturellement, il ne faut pas qu'il y ait de dyarchie au sommet, mais il n'y en a pas » (Conférence de presse du 31 janvier 1964, site officiel de l'INA [en ligne : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaullle00382/conference-de-presse-du-31-janvier-1964.html>]).

¹⁴⁷³ Le général de Gaulle poursuit en ces termes : « Et en effet, le Président qui est l'homme de la nation, désigné par elle pour répondre de son destin, le président qui nomme le gouvernement, et en particulier le Premier Ministre, qui peut le changer lorsqu'il estime que la tâche qu'il lui destinait est terminée, ou bien s'il se trouvait qu'il ne s'entendit plus avec lui. 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. Le Président qui, en cas de péril, doit prendre sur lui de faire tout ce qu'il faut, le Président est naturellement le seul détenteur de l'autorité de l'État ». Pourtant, ces attributions sont exercées sous la condition du contreseing du Premier ministre qui endosse la responsabilité de ces actes (*cf. supra*).

pouvoir gouvernemental exercé par deux entités distinctes. En effet, la différence de la nature du pouvoir dans le bicéphalisme ne met pas les pouvoirs en concurrence puisque ceux-ci interviennent à des titres différents. Alors que dans le cas de la dyarchie, s'agissant de deux pouvoirs de même nature, ces derniers peuvent potentiellement se concurrencer et installer une prédominance de l'un sur l'autre. La dyarchie, qui installe donc un terrain concurrentiel d'affrontement des pouvoirs, signe également le rejet du régime d'unité d'orientation politique et donc du régime parlementaire.

Pourtant, la pratique se révèle différente et là encore c'est la détention de l'autorité partisane par le président de la République qui rebat les cartes de la dynamique du pouvoir. En effet, le président doté d'un tel statut au sein du parti majoritaire domine en général le reste de l'exécutif, dont le chef du gouvernement. Ainsi, l'installation de la déviance présidentialiste donne lieu au développement d'une stratégie visant la monocéphalisation de l'exécutif au profit de la fonction présidentielle. Par exemple, lorsque R. T. Erdoğan révoque A. Davutoğlu pour nommer B. Yıldırım, l'objectif est bien d'avoir un contrôle plus important sur le chef du gouvernement. Car, les initiatives prises par A. Davutoğlu, Premier ministre en exercice qui dispose d'une certaine stature dans le parti et sur la scène politique, est de nature à créer une certaine concurrence du pouvoir au sein de l'exécutif. Afin d'accentuer la présidentialisation du régime, et comme pour signifier le désaccord politique avec le Premier ministre, R. T. Erdoğan fait le choix de révoquer celui-ci. Et pour faire bonne mesure, la nomination de B. Yıldırım¹⁴⁷⁴, permet au président de réaliser plus efficacement et plus effectivement la monocéphalisation de l'exécutif en prenant le contrôle entier de l'exécutif.

La monocéphalisation de l'exécutif est donc un indice majeur de la prééminence présidentielle dans le nouvel équilibre institutionnel. Elle constitue ainsi l'étape clé de la déviance présidentialiste. Elle s'accompagne alors d'une extension de la fonction gouvernementale du président de la République qui ne se fonde donc plus seulement sur une interprétation *contra constitutionem* de ses prérogatives, puisqu'elle lui permet en plus de « capter » les prérogatives du gouvernement¹⁴⁷⁵, dont surtout le force d'impulsion politique.

¹⁴⁷⁴ Homme de confiance de R. T. Erdoğan, B. Yıldırım est son ministre des transports de 2002 à 2013 et relève, à la demande de son mentor le défi des élections municipales à Izmir, ville acquise au CHP. Particulièrement « docile et conciliant », la nomination de B. Yıldırım permet à R. T. Erdoğan d'avoir un Premier ministre qui soutient ainsi la révision constitutionnelle prévoyant la suppression de son poste (v. A. Andlauer, « En Turquie, un fidèle d'Erdoğan nommé premier ministre », *Le Figaro*, vendredi 20 mai 2016, p. 9).

¹⁴⁷⁵ C'est notamment l'expression que L. Sponchiado privilégie dans sa thèse de doctorat, en consacrant un titre au « pouvoir capté » du président (L. Sponchiado, *La compétence de nomination du président de la V^e République*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2017, p. 171 et s.)

§ 2. LA MAITRISE DE LA FONCTION D'IMPULSION POLITIQUE : LA CONCRETISATION DE LA FONCTION PRESIDENTIELLE GOUVERNEMENTALE

Le président de la République, qui par cette liberté d'interprétation dont il dispose sur sa fonction, devient donc une autorité gouvernementale *de facto*. Mais pour saisir les implications d'une telle transformation de sa fonction, il est nécessaire de préciser le contenu de cette fonction gouvernementale présidentielle.

Définie assez largement comme celle « qui consiste à décider » selon G. Burdeau¹⁴⁷⁶, la fonction gouvernementale que s'arroge ainsi le président lui permet notamment d'introduire sa politique « dans le domaine du droit »¹⁴⁷⁷. C'est ainsi que R. Capitant exprime l'essence de la fonction gouvernementale en ces termes :

« Exercer le *leadership* de la majorité parlementaire et, par le moyen de ce *leadership*, orienter son activité législative dans une direction politique déterminée, voilà essentiellement ce qu'est le gouvernement »¹⁴⁷⁸.

Il semble en effet que l'activité du président de la République telle qu'elle est pratiquée dans les régimes français et turc actuels, de la candidature jusqu'à l'exercice du mandat, se conforme à cette présentation de la fonction gouvernementale. Si cet investissement de la fonction gouvernementale au moyen de son *leadership* par le président de la République est rendu possible par une acception souple de sa fonction, c'est essentiellement par le biais de l'exercice d'une **force d'impulsion politique** qu'elle prend forme. Le développement d'une telle force est favorisé par l'élection directe du président de la République qui constitue, comme vu au préalable, le fondement politique de la fonction gouvernementale du président de la République. Par ailleurs, cette élection permet de développer les pratiques politiques mettant en œuvre cette force d'impulsion, notamment par l'élaboration de programme politique par les candidats à la présidence¹⁴⁷⁹. Il est donc possible d'affirmer, au regard du rôle du président dans la composition de ce programme et dans l'adaptation de celui-ci au fil de son mandat qu'il gouverne au sens de G. Burdeau :

« [g]ouverner, c'est d'abord prendre une vue exacte d'une situation sociale et politique donnée, c'est ensuite adopter les mesures qu'elle

¹⁴⁷⁶ G. Burdeau, « Remarques sur la classification des fonctions étatiques », in G. Burdeau, *Ecrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, Textes réunis et préfacés par J.-M. Denquin, éditions Panthéon-Assas, coll. « Les introuvables », 2011, p. 118.

¹⁴⁷⁷ G. Burdeau, « Remarques sur la classification des fonctions étatiques », *op. cit.*, p. 121: « Règles ou actes qui ont pour objet d'introduire, pour la première fois, une question dans le domaine du droit ».

¹⁴⁷⁸ R. Capitant, « A. L'aménagement du pouvoir exécutif et la question du chef de l'État », in E. Faure, L. Trotabas (dir.), *L'Encyclopédie française. Tome X, L'État*, Société nouvelle de l'Encyclopédie française, 1964, p. 145.

¹⁴⁷⁹ Cf. *supra*, cette partie, titre I, chapitre I, section 1, §2, A, 2.

comporte en utilisant les directives incluses dans l'idée de droit »¹⁴⁸⁰.

En effet, d'abord lors de la candidature, le candidat est amené à cerner, soit à « prendre une vue exacte » de la « situation sociale et politique » au moment de cette candidature pour élaborer son programme. Les candidats réalisent ainsi cette tâche accompagnés d'un parti ou d'un mouvement politique. C'est ainsi que le candidat E. Macron soutenu par le mouvement qu'il a créé débute cette démarche en faisant réaliser à ses soutiens ce qu'il dénomme « la Grande Marche » basée sur du « porte-à-porte » afin de cerner le « quotidien des Français(e)s »¹⁴⁸¹. Alors que J.-L. Mélenchon avec LFI élabore le programme « L'avenir en commun » en utilisant assez largement l'outil numérique par une première phase de recueil de plus de trois mille propositions d'internautes¹⁴⁸². Lors de sa première campagne présidentielle, R. T. Erdoğan présente ainsi un programme politique articulé autour de quatre axes¹⁴⁸³, et qu'il entend mettre en application jusqu'en 2023¹⁴⁸⁴. Après avoir gouverné pendant plus d'une décennie, c'est plus qu'un programme politique, mais un véritable projet de société que contient le document porté par R. T. Erdoğan établissant ainsi une « projection de la présidence de la République »¹⁴⁸⁵.

Ensuite, pour « adopter les mesures » nécessitées par la « situation donnée », le président met sa fonction au service de ce programme qu'il a donc la charge de mettre en œuvre. Ainsi, alors que la fonction présidentielle consiste, dans la rédaction des Constitutions française de 1958 et turque de 1982 à procéder à des arbitrages présidentiels afin de « réguler » ou d'« harmoniser » le fonctionnement des pouvoirs publics, la réinterprétation de la fonction présidentielle délaisse au président le pouvoir de procéder à des *arbitrages* pour une meilleure application de *sa* politique telle qu'il l'a défini en tant que candidat et telle qu'il peut la (re) définir en tant que président en exercice afin de l'adapter à « une situation sociale et politique » nécessairement en mouvement.

C'est ainsi que le président, en maîtrisant le temps politique par son pouvoir d'impulsion, constitue l'élément moteur de la fonction gouvernementale. Pourtant, et alors que la fonction présidentielle ne contient pas de pouvoir normatif autonome dans les textes constitutionnels¹⁴⁸⁶, c'est l'exercice de son *leadership* par son statut partisan comme vu au préalable qui lui permet de développer véritablement la fonction d'impulsion politique sur la base de cette fonction présidentielle renforcée dans la rédaction des Constitutions étudiées. Mais bien que cette force

¹⁴⁸⁰ G. Burdeau, « Remarques sur la classification des fonctions étatiques », *op. cit.*, pp. 124-125.

¹⁴⁸¹ *Site officiel d'En Marche*, « Comment Emmanuel Macron a-t-il construit ses propositions ? », 2 février 2017, [en ligne : <https://en-marche.fr/articles/actualites/comment-emmanuel-macron-a-t-il-construit-ses-propositions/>].

¹⁴⁸² *Site officiel de l'Avenir en commun*, « Le processus », [en ligne : <https://avenirencommun.fr/le-processus/>].

¹⁴⁸³ Intitulé « la Turquie démocratique, prospère et avant-gardiste sur le voie de la Nouvelle Turquie » [« Yeni Türkiye Yolunda Demokratik, Müreffeh, Öncü Türkiye »], le programme vise la réalisation de quatre objectifs pour 2023 qui sont : « le développement de la démocratie, assurer la normalisation politique et sociétale, rehausser la prospérité collective et figurer parmi les pays les plus avant-gardistes du monde » (v. B. B. Özipek, « Türkiye Siyasetinde 2014 Cumhurbaşkanlığı Seçimi », *Liberal düşünce*, n°75, 2014, p. 97).

¹⁴⁸⁴ Le choix de l'année 2023 fait écho au centenaire de la proclamation de la République de Turquie en 1923. Le choix de cette date n'implique pas seulement un projet politique, mais un véritable projet de société sous la dénomination de *Yeni Türkiye* (Nouvelle Turquie).

¹⁴⁸⁵ B. B. Özipek, « Türkiye Siyasetinde 2014... », *op. cit.*, p. 97.

¹⁴⁸⁶ A l'exception de l'application de l'article 16 de la Constitution de 1958 (*cf. infra*, cette partie, titre II, chapitre I, section 2, §2).

d'impulsion soit toujours liée en tout ou partie à son autorité partisane, elle peut aussi découler d'une relecture, ou plus justement, d'une extension des prérogatives présidentielles telles que consacrées par les textes constitutionnels sur le fondement de ladite autorité que la Constitution entend consacrer. Mais c'est aussi en construisant son influence sur la bureaucratie gouvernementale que le président assoit véritablement son contrôle sur l'exécutif et détermine son rôle au sein de celui-ci. Cette maîtrise plus large de la sphère gouvernementale permet au président de renforcer son *leadership* au sein de la majorité présidentielle, en ayant recours non seulement aux instruments de la rationalisation du parlementarisme élaboré en grande partie lors de la rédaction des deux constitutions objets de l'étude, mais aussi et surtout, par le biais, comme vu précédemment, de l'autorité qu'exerce le président sur l'exécutif (A). Cette position particulièrement stratégique qu'il développe dès la phase de candidature par la structuration du parti et de la nomination des candidats aux élections législatives permet au président de déployer des instruments indirects d'impulsion politique depuis la sphère législative cette fois (B).

A. L'impulsion politique présidentielle via l'exécutif

Dans le cadre d'un régime parlementaire rationalisé, l'impulsion politique est essentiellement dévolue au gouvernement, l'intervention de ce dernier dans la fonction législative, notamment dans l'initiative étant largement favorisée par les mécanismes mis en place par la Constitution. C'est donc logiquement qu'il s'agit de la voie privilégiée par le président de la République pour exercer son impulsion politique, d'abord en se fondant sur les prérogatives que lui accorde la Constitution, et en premier lieu le pouvoir de présider le Conseil des ministres (1), mais aussi par une voie plus indirecte, en construisant son influence au sein de la bureaucratie gouvernementale (2).

1. L'impulsion politique présidentielle par la présidence du Conseil des ministres ou l'impulsion fonctionnelle du président

Afin de mettre en œuvre son pouvoir d'impulsion, le président dispose de prérogatives classiquement dévolues au chef de l'État en régime parlementaire prévues par les Constitutions étudiées. Son statut de *leader* partisan assouplissant le cadre posé par la définition de la fonction présidentielle par les articles 5 de la Constitution de 1958 et 104 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1982¹⁴⁸⁷, il rend ainsi possible une réinterprétation de celles-ci à la faveur d'une acception gouvernementale de la fonction présidentielle. Ces prérogatives lui permettent d'exercer une force d'impulsion en premier lieu au sein de la sphère gouvernementale. Cette force d'impulsion, le président l'exerce en premier lieu dans la sphère gouvernementale. En effet, le gouvernement étant

¹⁴⁸⁷ Cf. *supra*, partie I, titre I, chapitre II.

doté de la tâche de déterminer la politique générale¹⁴⁸⁸, et le président disposant de nombreuses prérogatives lui permettant de contrôler le bon fonctionnement des institutions, et en premier lieu l'exécutif, c'est en privilégiant ce biais qu'il développe sa force d'impulsion.

La présidence en Conseil des ministres¹⁴⁸⁹ constitue l'un des instruments au service d'une telle force. Bien qu'une telle attribution ne soit pas constitutive d'une innovation de la Constitution de 1958 en France¹⁴⁹⁰, ni pour la Constitution turque de 1982 qui la prévoit dans les cas « où [le président de la République] l'estime nécessaire »¹⁴⁹¹, elle reste néanmoins révélatrice d'une fonction présidentielle renforcée dans le cadre de la neutralité présidentielle repensée dans ces deux États¹⁴⁹². L'assouplissement du cadre d'interprétation de la fonction présidentielle susmentionné a pour effet de conférer à celle-ci une tout autre dimension que celle conçue lors de la rédaction du texte constitutionnel. En effet, la présidence du Conseil des ministres par le président de la République est conçue, dans son principe, comme étant liée à la fonction d'arbitre du chef de l'État parlementaire garant et gardien des institutions¹⁴⁹³. Mais dans la pratique des Républiques étudiées, l'exercice de cette attribution aboutit au développement d'une forme

¹⁴⁸⁸ Ainsi selon l'article 20 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958 : « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9152), dans le même sens, l'article 112 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1982 dans sa version antérieure à la révision de 2017 dispose : « Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur » [« Le Premier ministre, en tant que président du Conseil des ministres, assure la collaboration entre les ministères et veille à l'exécution de la politique générale du gouvernement. Le Conseil des ministres est collectivement responsable de l'exécution de cette politique »] (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, Mükerrer, p. 30).

¹⁴⁸⁹ Article 9 de la Constitution de 1958 (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9154) et Article 104 b) alinéa 3 de la Constitution de 1982 (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, Mükerrer, p. 28). Il faut toutefois préciser que la présidence du Conseil des ministres par le président turc n'est pas systématique mais uniquement « lorsqu'il l'estime nécessaire » dans sa version antérieure à la révision constitutionnelle de 2017. Cette dernière supprime toutes les références au Conseil des ministres dans la Constitution de 1982 après avoir confié l'intégralité du pouvoir exécutif au président de la République à l'article 104 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1982 (*cf. infra*).

¹⁴⁹⁰ Il est possible de retrouver cette prérogative dans la Constitution de 1946 en son article 32 (*JORF*, 28 octobre 1946, p. 9169).

¹⁴⁹¹ De même, le président dispose de la faculté de présider le Conseil des ministres sous l'égide de la Constitution de 1961, selon son article 97 alinéa 2 (*Resmî Gazete*, 20.07.1961-10859 p. 4648).

¹⁴⁹² Car en effet, une telle présidence est plutôt attribuée au chef du gouvernement dans d'autres régimes parlementaires. Ainsi, pour D. Turpin « [cette] présidence du Conseil des ministres par le président de la République [...] correspond donc tout à la fois à une tradition française, à une curiosité en régime parlementaire, [...] » (D. Turpin, « La présidence du Conseil des ministres », *RDP*, 1987/4, p. 875).

¹⁴⁹³ Ainsi, selon M.-A. Cohendet, la présidence du Conseil des ministres par le président de la République s'inscrit notamment dans le cadre de sa mission de « président-arbitre » qui doit « veille[r] au respect du droit » (« Article 9 », in F. Luchaire, G. Conac et X. Prétot, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, 3^e éd., Economica, 2009, p. 379) : « Par la présidence du Conseil des ministres, il n'appartient pas au président de dicter sa conduite au gouvernement, mais de veiller à ce qu'il respecte la Constitution » (*ibid.*, p. 380). Plus précisément, il doit veiller « à ce que l'ordre du jour comporte bien toutes les questions que chacun souhaite voir évoquer et est conforme aux pouvoirs de cet organe, qui permet à chacun de s'exprimer dans le calme lors des délibérations, qui s'assure que les décisions soient prises par cet organe de manière régulière et démocratique, par un vote, et qui contrôle que le compte-rendu de la réunion soit sincère » (*ibid.*).

d'« hégémonie »¹⁴⁹⁴ sur le Conseil des ministres lui permettant de tenir un rôle de premier plan sur la tenue de l'agenda de la politique nationale.

Effectivement, en France comme en Turquie, et même dans la plupart des régimes d'unité d'orientation politique, le gouvernement occupe une place conséquente au sein du travail législatif, qu'il impulse en premier lieu au sein du Conseil des ministres. C'est donc naturellement que le Conseil des ministres constitue¹⁴⁹⁵ le centre d'impulsion de la fonction gouvernementale¹⁴⁹⁶. Dès lors, si la présidence de ce Conseil s'inscrit dans une ambition non plus de simple contrôle des actes qui y sont adoptés conformément à sa fonction constitutionnelle d'arbitre, de gardien et de garant de la Constitution, mais dans une logique de maîtrise plus large de celui-ci, non seulement sur sa composition¹⁴⁹⁷, mais aussi sur son contenu, plus précisément son ordre du jour, c'est bien d'une gouvernance présidentielle dont il serait potentiellement question. Ainsi, la maîtrise d'une telle institution, qui constitue le passage obligé d'un certain nombre de décisions politiques les plus importantes de l'État, implique la dévolution d'une place de choix, si ce n'est une réelle prééminence, au sein de la fonction gouvernementale.

Dans la pratique en France comme en Turquie, la présidentialisation du régime s'est donc aussi révélée par une telle place dédiée au président de la République au sein du Conseil des ministres lui conférant dans la pratique « des pouvoirs de décisions effectifs »¹⁴⁹⁸. La présidence du Conseil des ministres prend la forme d'une direction de la politique nationale comme le révèle le communiqué du Conseil des ministres du 11 juillet 1979 en France :

« Le Conseil des ministres ne doit pas être le lieu d'arbitrages et de conflits..., mais la réunion qui donne son impulsion à la politique de la France et qui en surveille l'exécution. Les travaux de l'ordre du jour sont aménagés pour souligner ce caractère »¹⁴⁹⁹.

Dès lors, il est possible en premier lieu de jauger de l'étendue du pouvoir gouvernemental présidentiel, constitué donc par sa force d'impulsion, par l'influence que celui-ci exerce sur la composition de l'ordre du jour du Conseil des ministres en France. En effet, l'ordre du jour est

¹⁴⁹⁴ D. Turpin, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 882.

¹⁴⁹⁵ Ou constituait dans le cas turc, l'emploi de l'imparfait se justifiant par l'intervention de la révision constitutionnelle de 2017 qui supprime le Conseil des ministres en tant qu'entité collégiale et solidaire et en accordant l'ensemble du pouvoir exécutif au président de la République (*cf. infra*, cette section, §2).

¹⁴⁹⁶ En effet, c'est en Conseil des ministres que les décisions les plus importantes sont initiées telles que les projets de lois (article 39 de la Constitution de 1958 et article 88 de la Constitution de 1982 dans sa version antérieure à la révision constitutionnelle de 2017), les ordonnances (article 13 de la Constitution de 1958 et article 91 de la Constitution de 1982 dans sa version antérieure à la révision constitutionnelle de 2017), les décrets en Conseil d'État (article 13 de la Constitution de 1958 et article 115 de la Constitution de 1982 dans sa version antérieure à la révision de 2017), et ainsi que des décisions politiques comme, entre autres, la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement (articles 49 alinéas 1 et 3 de la Constitution de 1958 et article 111 de la Constitution de 1982 dans sa version antérieure à la révision constitutionnelle de 2017).

¹⁴⁹⁷ *Cf. supra*, ce A, 1.

¹⁴⁹⁸ D. Turpin, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 875.

¹⁴⁹⁹ Cité par D. Turpin, « La présidence du Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 885.

préparé « sur la proposition du Premier ministre, qui lui est soumise par le secrétaire général du gouvernement »¹⁵⁰⁰ et fixé par le président de la République¹⁵⁰¹, qui doit donc le signer¹⁵⁰². Ainsi, celui-ci dicte véritablement le temps politique, non seulement dans la sphère gouvernementale, mais aussi de manière bien plus large dans l'ensemble des institutions politiques. Ce n'est qu'en période de cohabitation qu'il « ne fait qu'arrêter l'ordre du jour même s'il ne le choisit pas »¹⁵⁰³. Le rôle présidentiel dans l'élaboration de l'ordre du jour du Conseil des ministres est essentiel pour la constitution de cette force d'impulsion politique, en lui permettant potentiellement d'étendre son influence sur le pouvoir réglementaire. En effet, l'arrêt *Meyet* du Conseil d'État affirme « que les décrets attaqués ont été délibérés en conseil des ministres ; que, par suite, et alors même qu'aucun texte n'imposait cette délibération, ils devaient être signés, comme ils l'ont été, par le Président de la République »¹⁵⁰⁴. Sur la base de cette jurisprudence, il est loisible au président de la République de soumettre certaines matières du pouvoir réglementaire à la compétence du Conseil des ministres, et donc par voie de conséquence à la sienne, en l'intégrant une fois à l'ordre du jour. Ce « transfert »¹⁵⁰⁵ de compétence du Premier ministre vers le président de la République risque selon le rapport du Comité Vedel d'être « irréversible »¹⁵⁰⁶ sans l'existence d'une « procédure de déclassement »¹⁵⁰⁷ et de réduire progressivement « le domaine du pouvoir réglementaire dévolu au Premier ministre (...) à la manière d'une peau de chagrin »¹⁵⁰⁸.

Le président de la République française maîtrise non seulement l'ordre du jour lorsqu'il fait figure d'autorité partisane de la majorité gouvernante, mais il commande également le déroulé du Conseil¹⁵⁰⁹. Il lui revient ainsi de « diriger les débats »¹⁵¹⁰, et il détient aussi le pouvoir de décision à l'issue de celui-ci¹⁵¹¹. Le général de Gaulle présentait cette étape de la prise de décision de la manière suivante :

¹⁵⁰⁰ J. Fournier, *Le travail gouvernemental*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1987, pp. 56-57.

¹⁵⁰¹ C'est ainsi que le général de Gaulle dans ses *Mémoires d'espoir* décrit la tenue du Conseil des ministres : « [...] la séance se déroule d'après l'ordre du jour que j'ai fixé et notifié à l'avance en suivant, d'ordinaire, ce que m'a demandé le Premier Ministre et que m'ont présenté conjointement le Secrétaire Général de la présidence, Geoffroy de Courcel et le Secrétaire général du Gouvernement Roger Belin » (C. de Gaulle, *Mémoires d'espoir. t. I...*, op. cit., p. 285).

¹⁵⁰² J.-P. Camby, « L'ordre du jour du Conseil des ministres : un champ à deux voix », *RDJ*, 2001/2, p. 341 : « Tous les auteurs notent donc que si la préparation du Conseil des ministres requiert la collaboration étroite de l'Elysée et de Matignon, le chef de l'État possède désormais un réel pouvoir : celui d'accepter l'ordre du jour qui lui est présenté par le Secrétaire général du Gouvernement, et, hors des périodes de cohabitation, de donner l'impulsion ».

¹⁵⁰³ J.-P. Camby, « L'ordre du jour du Conseil des ministres... », op. cit., p. 341.

¹⁵⁰⁴ CE, assemblée, 10 septembre 1992, Rec. 327, concl. D. Kessler, req. n°140376, cons. 4.

¹⁵⁰⁵ Rapport remis au président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution (*JORF*, 16 février 1993, p. 2541).

¹⁵⁰⁶ *Ibid.*

¹⁵⁰⁷ *Ibid.*

¹⁵⁰⁸ *Ibid.*

¹⁵⁰⁹ « Il donne la parole aux différents intervenants, intervient lui-même le cas échéant et conclut la discussion » (*ibid.*).

¹⁵¹⁰ J. Fournier, *Le travail gouvernemental*, op. cit., p. 57.

¹⁵¹¹ J. Fournier, *Le travail gouvernemental*, op. cit., p. 58 : « Dans la pratique antérieure à 1986, nul ne contestait que ce pouvoir revenait au président. Mais celui-ci en usait avec mesure ; il marquait sur beaucoup de sujets son souci de

« Au cours du débat, j'insiste pour que les opinions soient exprimées sans réserve. En fin de compte, je fais connaître ma propre manière de voir. Souvent il s'est établi entre les membres une sorte d'accord général. J'en prends acte et tout est dit. Sinon, je formule la décision que je crois bonne. De ce fait, elle est celle du Conseil »¹⁵¹².

La présidence du Conseil des ministres par le président de la République de Turquie est plus révélatrice encore, non seulement de l'évolution du statut présidentiel, mais aussi de la présidentialisation du régime turc. Seulement, l'influence présidentielle sur le Conseil des ministres se construit en premier lieu par celle dont le président dispose sur le Conseil de sécurité nationale. En effet, dans la conception des institutions telle qu'issue du régime politique de 1982, le Conseil y tient une place toute particulière. C'est ainsi que la phase de l'élaboration de la Constitution entre le coup d'État de septembre 1980 et l'adoption et la mise en œuvre de la Constitution de 1982 est qualifiée de « régime du Conseil de sécurité nationale » par E. Özbudun¹⁵¹³. En effet, le CSN incarne une autorité de tutelle militaire sur les institutions civiles au regard des prérogatives larges qui lui sont consacrées par l'article 118 de la Constitution, mais surtout par la loi n°2945. Résurgence de la Constitution de 1961 dans laquelle il n'a qu'un rôle consultatif, cet organe placé sous la présidence du chef de l'État, et composé de membres civils provenant du gouvernement et de chefs militaires, a un rôle « consultatif » selon la loi qui lui est consacrée en 1962¹⁵¹⁴, puis un rôle de « conseil » à la suite de la révision constitutionnelle de 1971. La Constitution de 1982 et la loi n°2945 confèrent un rôle particulier au CSN qui reviendrait à concurrencer celui du Conseil des ministres. L'existence même de ce Conseil dont les militaires sont majoritaires pose question non seulement quant au respect des principes démocratiques (outre le caractère non représentatif, la question de l'absence de responsabilité politique d'une institution ayant un rôle clé dans l'impulsion politique¹⁵¹⁵), mais aussi sur la constitutionnalité de la loi n°2945 qui confère un rôle politique à une telle institution et déborde ainsi de sa compétence.

La situation y est effectivement différente dans la mesure où la présidence du Conseil des ministres par le président de la République est en principe de l'ordre de l'exception. Elle peut avoir

laisser au Premier ministre, auquel il revient en général de parler en dernier, juste avant le président, le soin de conclure la discussion et de trancher, éventuellement, entre les positions contraires de certains ministres. Lui-même se réservait surtout les orientations en matière de politique extérieure et de défense et, s'il ne s'interdisait pas de donner des directives sur d'autres sujets, il s'efforçait toujours de ne le faire qu'en ménageant les susceptibilités du chef de gouvernement ». D. Turpin va plus loin en affirmant que le Conseil des ministres constitue alors « un organe chargé souvent d'enregistrer ses volontés comme ensuite le Parlement celles de l'exécutif présentées par le Premier ministre » (D. Turpin, « La présidence du Conseil des ministres », *RDP*, 1987/4, p. 877).

¹⁵¹² C. de Gaulle, *Mémoires de Guerre*, t. III, p. 126 cité par J. Massot, *La Présidence de la République en France. Vingt ans d'élection au suffrage universel 1965-1985*, Documentation française, Notes et études documentaires, n°4801, 1986, p. 179.

¹⁵¹³ E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, op. cit., p. 49.

¹⁵¹⁴ Loi n° 129 du 11 décembre 1962 Milli Güvenlik Kanunu (*Resmî gazete*, 19.12.1962-11286).

¹⁵¹⁵ V. en ce sens la thèse en doctorat de İ. Fırat, *1980 sonrası Türk kamu politikası oluşturma sürecinde Milli Güvenlik Kurulu*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.

lieu d'une part dans le cas des régimes d'exception prévus par la Constitution¹⁵¹⁶ et qui enjoint le président de la République de Turquie à présider le Conseil des ministres pour prendre les décisions qui s'imposent¹⁵¹⁷. D'autre part, la présidence du Conseil des ministres par le président est possible quand celui-ci « l'estime nécessaire ». L'article 104 b) n'est pas plus précis quant aux conditions nécessaires pour justifier une telle présidence¹⁵¹⁸. Mais pour la doctrine, cet article doit se lire en complément avec les articles relatifs au Conseil des ministres, dont notamment l'article 109 qui dispose que « le Conseil des ministres est constitué par le Premier ministre et les ministres »¹⁵¹⁹ ainsi que l'article 112 de la Constitution de 1982 qui affirme bien qu'il revient au Premier ministre de présider le Conseil des ministres¹⁵²⁰. La pratique politique s'est d'ailleurs assez bien conformée à ce caractère exceptionnel de la présidence du Conseil des ministres par le chef de l'État puisque, jusqu'en 2015, ce n'est qu'à treize reprises que celle-ci a effectivement eu

¹⁵¹⁶ Articles 119, 120 et 122 dans la version initiale de la Constitution de 1982 (*Resmî Gazete* 20.07.1961-10859, pp. 32-34).

¹⁵¹⁷ Les articles 119 à 122 de la Constitution turque dans leur version initiale et préalablement à la révision de 2017 (état d'urgence et état de siège) font intervenir le chef de l'État en tant qu'il préside le Conseil des ministres et c'est le Conseil qui est habilité à déclarer l'état d'urgence. Le président intervient aussi en amont du processus, puisque la Constitution prévoit que dans le cas où la déclaration de l'état d'urgence a pour origine « la propagation des actes de violence et la sérieuse perturbation de l'ordre public » (article 120) et dans le cadre de « l'état de siège, de mobilisation générale et d'état de guerre » (article 122), le Conseil des ministres est tenu de requérir l'avis du Conseil de sécurité nationale, qui constitue un organe mixte composé majoritairement des membres de l'armée et minoritairement de politiques, et dont l'ordre du jour est déterminé par le président (article 118) qui doit tenir compte des propositions du Premier ministre et du chef d'état-major selon les mêmes dispositions. Selon B. Tanör et N. Yüzbaşıoğlu, la compétence de présidence du Conseil des ministres dans ce cadre est une « véritable présidence en position de compétence et d'influence » (« [...] ; yetkili ve etkili konumdaki gerçek bir başkanlıktır », B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, *Türk anayasa hukuku*, Beta, 17e éd., Istanbul, 2018, p. 441). Les auteurs ajoutent qu'il s'agit ici d'un pouvoir réel du président (*ibid.*, p. 442). De même, pendant toute la durée de l'état de siège ou l'état d'urgence, le Conseil des ministres présidé par le président est habilité à adopter des décrets-lois qui devront être publiés et approuvés le même jour par la GANT (articles 121 et 122 de la Constitution de 1982).

¹⁵¹⁸ Il est toutefois nécessaire, comme abordé dans la première partie de l'étude, ne pas faire omission du premier alinéa de l'article 104 : « Le président de la République est le chef de l'État. A ce titre, il incarne l'unité de la République de Turquie et de la Nation turque ; il veille à l'application de la Constitution et au fonctionnement ordonné et harmonieux des organes de l'État ». Car en effet, comme le dispose alinéa 2 du même article, cette définition de la fonction présidentielle telle qu'elle est conçue dans la rédaction de la Constitution de 1982 a vocation à encadrer l'interprétation des prérogatives du président de la République listées dans le même article. L'alinéa 2 dispose donc en ce sens : « Bu amaçlarla Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır... » [« Dans ces objectifs, en ce conformant aux conditions présentées dans les articles concernées de la Constitution, la mission qu'il doit remplir et les prérogatives qu'il doit utiliser sont les suivants :... »] (*Resmî Gazete*, 07.11.1982-17863 Mükerrer, p. 27).

¹⁵¹⁹ V. par exemple E. A. Akartürk, « Cumhurbaşkanı Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir mi? », *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Özel Sayı : Prof. Dr. Yaşar Gürbüz'e Armağan*, p. 360.

¹⁵²⁰ V. par exemple en ce sens M. S. Bayındır, B. Yavuz, « Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi tartışmaları ve sistem arayışı », *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, n°18, 2014/ 3-4 p. 443 ; E. A. Akartürk, « Cumhurbaşkanı Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir mi? », *op. cit.*, p. 360.

lieu sous l'égide de la Constitution de 1982¹⁵²¹, dont plus de la moitié est à inscrire sur le compte de T. Özal¹⁵²² s'inscrivant dans cette période de présidentielisme par intermittence¹⁵²³.

Toutefois, à la suite de sa prise de fonction et jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle de 2017 après les élections générales de juin 2018, c'est à vingt-huit reprises que le président R. T. Erdoğan préside le Conseil des ministres qu'il convoque au palais présidentiel¹⁵²⁴. L'annonce de la première présidence du Conseil est faite par celui qui est alors son conseiller, B. Yıldırım, précisant que le président convoquerait le Conseil des ministres sous sa présidence tous les deux mois¹⁵²⁵. Finalement, c'est à partir du 19 janvier 2015 que R. T. Erdoğan préside le Conseil des ministres¹⁵²⁶ en déclarant donc qu'il détient le pouvoir d'y siéger du fait là encore de sa légitimité à la suite de son élection au suffrage universel direct¹⁵²⁷. Alors que la présidence du Conseil des ministres a non seulement vocation à être exceptionnelle, mais aussi d'ordre consultatif¹⁵²⁸, c'est bien évidemment une toute autre dimension qu'elle prend sous la présidence de R. T. Erdoğan¹⁵²⁹. Ce premier Conseil des ministres sous sa présidence lui permet d'informer les ministres des travaux menés depuis son élection ainsi que de la nouvelle organisation de la présidence de la République¹⁵³⁰. D'une durée de huit heures¹⁵³¹, ce Conseil des ministres a aussi été l'occasion pour le président de signifier au Premier ministre son

¹⁵²¹ K. Evren (1982-1989) a présidé le Conseil des ministres à quatre reprises, T. Özal (1989-1993) s'y est attelé sept fois et ce n'est qu'à deux reprises que S. Demirel (1993-2000) s'est prêté à l'exercice. Tandis que ni A. N. Sezer (2000-2007), ni A. Gül (2007-2014) n'ont jugé nécessaire de présider le Conseil des ministres durant leur mandat respectif (E. A. Akartürk, « Cumhurbaşkanı Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir mi? », *op. cit.*, p. 367).

¹⁵²² La présidence du Conseil des ministres à sept reprises par T. Özal est justifiée par exemple le 7 août 1990 par la décision du Conseil de sécurité de l'ONU en faveur de l'embargo contre l'Irak du 6 août 1990. Le 12 janvier 1991, c'est dans le contexte de la guerre du golfe qu'il intervient au Conseil des ministres. En délocalisant également le CSN et le Conseil des ministres à Diyarbakır le 27 août 1992 suite aux différents attentats ayant lieu au cours de l'année 1992 et sans en avoir préalablement informé le Premier ministre S. Demirel (v. « Özal, devleti Diyarbakır'a çağırdı », *Milliyet*, 27 août 1992, p. 15). Enfin, le 4 mars 1993, c'est selon S. Demirel, c'est la décision d'état d'urgence prise pour la région de Bitlis qui justifierait l'intervention du président au Conseil des ministres (İ. Akdemir, S. Çevikcan, « Demirel : "gerginlik yok" », *Milliyet*, 5 mars 1993, p. 11) alors que la presse la considère comme le signe d'un cessez-le-feu entre le président et le gouvernement (D. Özel Tümer, « Erdoğan'ın dediğini Özal yaptı », *Aljazeera Türk*, 5 août 2014 [en ligne : <http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/erdoganin-dedigini-ozal-yapti>]).

¹⁵²³ Cf. *supra*, partie I, titre II.

¹⁵²⁴ Décompte réalisé à partir de l'agenda présidentiel officiel publié sur le site officiel de la présidence de la République de Turquie [en ligne : <https://www.tccb.gov.tr/>].

¹⁵²⁵ H. F. Uslu, *De facto presidentialization in Turkey under Erdoğan's leadership*, thèse de doctorat, Université technique du Moyen-Orient, 2015, p. 138.

¹⁵²⁶ R. T. Erdoğan annonce la convocation du Conseil des ministres sous sa présidence à la suite d'une conversation entre lui et le Premier ministre A. Davutoğlu (« Erdoğan: Bakanlar Kurulu'na başkanlık edeceğim », *YeniAsya* [en ligne : https://www.yeniasya.com.tr/politika/erdogan-bakanlar-kurulu-na-baskanlik-edecegim_312225]).

¹⁵²⁷ H. F. Uslu, *De facto presidentialization in Turkey...*, *op. cit.*, p. 138.

¹⁵²⁸ E. A. Akartürk, « Cumhurbaşkanı Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir mi? », *op. cit.*, p. 364.

¹⁵²⁹ Le premier Conseil des ministres ayant lieu sous la présidence de R. T. Erdoğan porte ainsi sur le programme économique et les tensions dans le sud-est du pays (B. Akıncı, « Turquie : Erdoğan préside son premier conseil des ministres », *AFP Doc*, lundi 19 janvier 2015 [en ligne : https://www.lexpress.fr/actualites/1/monde/turquie-erdogan-preside-son-premier-conseil-des-ministres_1642392.html]).

¹⁵³⁰ « Turkey's first cabinet meeting chaired by President Erdoğan takes more than 8 hours », *Hürriyet Daily News*, 19 janvier 2015 [en ligne : <https://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-first-cabinet-meeting-chaired-by-president-erdogan-takes-more-than-8-hours-77113>].

¹⁵³¹ *Ibid.*

« inconfort »¹⁵³² sur la volonté de ce dernier de mettre en place une réforme pour la transparence de la vie publique¹⁵³³. Parmi les autres points discutés lors de ce Conseil figurent notamment la lutte contre le réseau guléniste, la construction du troisième aéroport ou du troisième pont sur le Bosphore¹⁵³⁴. L'ordre du jour de ce Conseil des ministres est ainsi largement lié à la politique déterminée par le président de la République.

C'est donc de cette manière que la simple présidence du Conseil des ministres permet au président de la République qui souhaite avoir une interprétation gouvernementale de la fonction présidentielle d'étendre son influence sur le pouvoir d'impulsion de la politique gouvernementale jusqu'à en avoir une certaine maîtrise¹⁵³⁵. En réalité, les décisions sont, dans la plupart des cas, prises préalablement au Conseil des ministres, qui ne fait que de formaliser ces arbitrages¹⁵³⁶. Aussi, la préparation de la décision politique constitue une étape clé pour le président de la République dans le processus de maîtrise importante de la force d'impulsion politique.

2. L'impulsion politique présidentielle par le développement de son influence sur l'appareil gouvernemental ou l'impulsion organique du président de la République

Plus que la prérogative de la présidence du Conseil des ministres, que le président de la République transforme en pouvoir d'impulsion politique, c'est un contrôle large sur la bureaucratie gouvernementale qui permet à la force d'impulsion présidentielle de prendre toute son ampleur.

Ce contrôle dépend avant tout de la **nature des relations entre le président de la République et le Premier ministre**. C'est dans ce rapport que se déterminent les contours de l'exercice de la force d'impulsion présidentielle. Celui-ci est largement dicté par la liberté de choix, plus ou moins large, dont dispose le président dans le cadre de la nomination du Premier ministre, ainsi que du pouvoir de révocation dont il s'arroge. Le président, en se fondant sur son *leadership* partisan à cet effet, tient la position de chef d'orchestre de la composition gouvernementale dans son ensemble. C'est sur ce fondement que l'autorité gouvernementale

¹⁵³² *Ibid.*

¹⁵³³ Il s'agit d'un projet de réforme qui vise à répondre aux événements du 17 décembre 2013 ayant conduit à une vague d'arrestations de personnalités proches de l'AKP soupçonnées de corruption (v. J. Marcou, « Le gouvernement turc atteint par des affaires de corruption de grande ampleur », *Site de l'Observatoire de la Vie Politique turque* [en ligne : <https://ovipot.hypotheses.org/9624>]). Le Premier ministre avait en effet annoncé ce projet lors d'une conférence de presse du 14 janvier 2015.

¹⁵³⁴ « Turkey's first cabinet meeting... », *op. cit.*

¹⁵³⁵ C'est ainsi que le projet porté par A. Davutoğlu sur la transparence de la vie publique ne verra finalement jamais le jour.

¹⁵³⁶ D. Dulong, « Les poisons et délices de la cinquième République. L'histoire politique de la coordination du travail gouvernemental », *Revue française d'administration publique*, n°171, 2019/3, p. 592 : « Le Conseil des ministres cesse dès lors d'être un lieu de débat où se construit la politique gouvernementale 13, pour devenir une sorte de grand-messe laïque où se donne à voir l'unité de l'institution »

présidentielle se construit au sein de l'exécutif. Mais plus que l'influence présidentielle sur la fonction du Premier ministre, c'est sur l'ensemble de la bureaucratie gouvernementale que le président construit sa force d'impulsion à travers sa domination organique. Car, ce qui fonde cette influence du président de la République, outre son *leadership* partisan et sa légitimité politique tirée de son élection directe, c'est véritablement sa puissance organique, qu'il tire essentiellement de son pouvoir de nomination. Nomination d'abord du Premier ministre, qu'il peut également révoquer comme vu précédemment. Mais nomination encore de l'ensemble de la bureaucratie gouvernementale. Comme le démontre L. Sponchiado dans la conclusion de sa thèse, en citant P. Bastid :

« Gouverner c'est nommer, et nommer c'est gouverner »¹⁵³⁷.

Il apparaît toutefois que, dans le cadre de l'exercice du présidentielisme, un certain retrait du président de la République soit à son avantage. Ainsi, dans la pratique, des moyens plus indirects pour le président d'exercer sa fonction gouvernementale se sont développés. Par exemple, la pratique par le président des « **lettres directives** » destinées au Premier ministre¹⁵³⁸ est particulièrement révélatrice d'une telle stratégie consistant pour le Président de la République à diriger le travail gouvernemental sans être au cœur de l'action politique¹⁵³⁹. Ce pilotage depuis l'Elysée du travail gouvernemental se fait le plus souvent à travers le secrétariat général de l'Elysée¹⁵⁴⁰ qui « supervise l'action gouvernementale à plusieurs niveaux »¹⁵⁴¹.

En Turquie, il faut souligner que le changement de gouvernement suite à la « démission-révocation »¹⁵⁴² d'A. Davutoğlu et à la constitution du gouvernement de B. Yıldırım en mai 2016 a sensiblement modifié les rapports de force au sein de l'exécutif. En effet, ce dernier est

¹⁵³⁷ P. Bastid, *Sieyès et sa pensée*, Hachette, 1939, p. 441 cité par L. Sponchiado, *La compétence de nomination du Président de la Cinquième République*, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2017, p.

¹⁵³⁸ E. Burin des Rozières, « XI. Les relations de travail avec le Premier ministre », *op. cit.*, p. 364

¹⁵³⁹ Selon E. Burin des Rozières, « [l]e Premier ministre reçoit des directives. Il les exécute ou veille à leur exécution » (*ibid.*). L'auteur souligne néanmoins le caractère commun du travail mené par le PR et le PM lors de la présidence du général de Gaulle, et non une répartition entre « les deux têtes », en insistant toutefois sur le refus de la part du général de Gaulle de la désignation de « chef de gouvernement » pour son Premier ministre (*ibid.*, pp. 354-355). Il en va de même pour G. Pompidou qui affirme qu'« il n'y a pas de domaine réservé au Président de la République. Il n'y a pas non plus de domaine qui lui soit interdit » (G. Pompidou, interview au *Figaro*, 12 juin 1969 cité par F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou...*, *op. cit.*, p. 156). F. Decaumont explique ainsi que « [...] la ligne de partage entre les matières réservées et les matières concédées est essentiellement fluctuante et laissée à l'entière discrétion du Président ». Ce qui est confirmé par l'affirmation suivante de V. Giscard d'Estaing : « Le président de la République s'occupe de tous les problèmes des Français [...] et je m'efforce de gouverner pour chacun d'entre eux » Déclaration du 26 novembre 1974 cité par F. Decaumont qui la qualifie « d'aveu » (F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou...*, *op. cit.*, p. 157).

¹⁵⁴⁰ V. en ce sens M. Caron, *Droit gouvernemental*, coll. « systèmes pratique », 2020, p. 170.

¹⁵⁴¹ *Ibid.*

¹⁵⁴² Associé à la révocation de J. Chaban-Delmas en 1972, la notion de « démission-révocation » désigne précisément la révocation du Premier ministre par le président de la République, qui prend officiellement la forme d'une démission présentée par le Premier ministre (v. N. Havas, *La responsabilité ministérielle en France. Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la Cinquième République*, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2012, pp. 621-625).

précisément nommé afin de poursuivre et finaliser la présidentialisation du régime politique turc par sa consécration constitutionnelle. C'est ainsi que lors de la première réunion du Conseil de délibération et d'administration centrale (*MKYK*) du parti celui-ci affirme :

« Notre président de la République est notre *leader*. Il n'y a pas de débat sur ce point. Nous sommes le parti de Recep Tayyip Erdoğan. Ce mouvement a un *leader* ce *leader* est aux commandes. Tous les travaux et les procédures vont être menés en concertation avec le président de la République et exécutés de façon harmonieuse. Il faut avancer avec notre *leader*. La situation de fait est celle-ci »¹⁵⁴³.

Dès lors, avec cette autorité de plus en plus grandissante du président de la République sur le gouvernement, la multiplication des conseils restreints et l'interdiction des réunions de cabinet avec le Premier ministre et les ministres sont de plus en plus la règle. Cette influence, le président turc la construit dès décembre 2014, en prenant un décret qui n'est pas publié au journal officiel, afin de restructurer la présidence de la République autour de treize « directions » (*Başkanlık*)¹⁵⁴⁴ et qui est confirmé par la suite par le porte-parole de la présidence de la République¹⁵⁴⁵. C'est ainsi que certains titres de presse font état de la tentative de constitution d'un « cabinet fantôme » au palais présidentiel¹⁵⁴⁶. L'article 107 de la Constitution turque de 1982 permet en effet au président de la République de prendre des décrets pour « la création, les principes d'organisation et de fonctionnement du Secrétariat général de la présidence de la République ainsi que les actes de nomination de son personnel »¹⁵⁴⁷. Toutefois, la création d'un tel nombre de directions au sein de la présidence de la République est significative d'une extension sans précédent de la fonction gouvernementale présidentielle que le chef de l'État entend donc impulser directement du palais présidentiel. C'est ainsi que les relations entre R. T. Erdoğan et A. Davutoğlu, on conduit le premier à établir la force d'impulsion politique directement du palais présidentiel.

Cette pratique lors de la présidence de R. T. Erdoğan révèle une certaine volonté d'institutionnaliser la place des conseillers du président de la République. Ces derniers disposent

¹⁵⁴³ « Cumhurbaşkanımız bizim liderimiz. Bu konuda bir tartışma yok. Biz Recep Tayyip Erdoğan'ın partisiyiz. Bu hareketin bir lideri var ve bu lider başımızda. Tüm çalışmalar ve süreçler Cumhurbaşkanı ile istişare edilerek, uyum içinde yürütülecek. Liderimizle yürümek lazım. Fiili durum bu » cité par A. Selvi, « Partili Cumhurbaşkanlığı ve Anayasa ne oldu », *Hürriyet*, 5 juin 2016, [en ligne : <https://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/abdulkadir-selvi/partili-cumhurbaskanligi-ve-anayasa-ne-oldu-40113607>].

¹⁵⁴⁴ Parmi celles-ci se trouvent la direction de la sécurité intérieure, la direction des affaires étrangères, la direction de l'économie, la direction de la défense, la direction de l'énergie, la direction des affaires sociales, la direction de surveillance de l'investissement, la direction de la communication centrale. Alors que la présidence de la République disposait préalablement de quatre directions :

¹⁵⁴⁵ Conférence de presse d'İ. Kalın du 28 janvier 2015 [en ligne : <https://www.tccb.gov.tr/cumhurbaskanligi-sozculugunden/1695/2859/cumhurbaskanligi-sozcusu-buyukelci-ibrahim-kalinin-basin-aciklamasi>].

¹⁵⁴⁶ V. par exemple l'article « Cumhurbaşkanlığı Sarayı'nda gölge kabine » dans le journal d'opposition *Sözcü*, 10 décembre 2014 [en ligne : <https://www.sozcu.com.tr/2014/gundem/cumhurbaskanligi-sarayinda-golge-kabine-673322/>].

¹⁵⁴⁷ « Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir » (*Resmî Gazete*, 07.11.1982-17863 Mükerrer, p. 29).

aussi d'une certaine influence dans la pratique du présidentielisme français, mais plutôt officieuse¹⁵⁴⁸ en comparaison à leurs homologues turcs.

Le présidentielisme en France et en Turquie fait donc état de deux stratégies, pas forcément opposées, mais différentes sur le principe d'application. Dans les deux cas, il apparaît primordial pour le président de la République de maîtriser cette bureaucratie afin que le rythme de celle-ci soit calqué sur celui du président de la République. Mais tandis que le président de la République française souhaite maintenir une apparence d'orchestration du temps politique à distance, en développant des outils de maîtrise à distance comme les lettres-directives, le président de la République de Turquie souhaite développer davantage la bureaucratie au sein du palais présidentiel. Ainsi, en France, l'Hôtel de Matignon reste le centre d'impulsion du pouvoir réglementaire, l'Élysée n'en gardant qu'un contrôle à distance de celui-ci dans la plupart des cas, et notamment par le biais du secrétariat général du gouvernement, mais aussi à travers les directions de cabinet. Il est donc possible de constater que malgré la conservation d'une unité politique présidentielle dans les deux cas, la stratégie française consiste à donner une image plutôt déconcentrée en maintenant l'appareil gouvernemental. Alors qu'en Turquie, la construction du nouveau palais présidentiel et l'institution des différentes directions liées au président ne font qu'annoncer la fin de l'institution gouvernementale et l'officialisation de l'exécutif monocéphale¹⁵⁴⁹.

Mais dans les deux cas, le développement d'une bureaucratie présidentielle tend dans les régimes politiques français et turc à concentrer davantage le pouvoir, et à accentuer ainsi la prééminence présidentielle, avec, comme le note le Conseil d'État en 2007 à une « dilution de la responsabilité »¹⁵⁵⁰. Ainsi, en maîtrisant assez largement la sphère gouvernementale, entendue donc dans un sens très large, il est plus aisé pour le président d'exercer son « *leadership* sur la majorité parlementaire », mais d'une manière plus indirecte pour cette dernière.

B. L'impulsion politique indirecte présidentielle via le législatif

Afin de réaliser l'impulsion politique sur la majorité parlementaire, les instruments de rationalisation du parlementarisme tels qu'on les retrouve dans les Constitutions française de 1958 et turque de 1982 sont d'une efficacité certaine. Bien que sensiblement moins développés pour la Turquie, ils simplifient tout de même considérablement l'installation du présidentielisme dans le fonctionnement du régime. Ainsi le gouvernement, impulsé par le président de la République,

¹⁵⁴⁸ Là encore, cela dépend de la personnalité des présidents de la République et au caractère qu'il souhaite donner à leur exercice de la présidence. C'est ainsi que sous la présidence de N. Sarkozy, les conseillers du président disposaient d'une certaine vitrine médiatique du fait précisément de l'« hyperprésidentielisme » alors en place.

¹⁵⁴⁹ Cf. *infra*, ce chapitre, section 2.

¹⁵⁵⁰ Cité par D. Dulong, « Les poisons et délices de la cinquième République... », *op. cit.*, p. 588.

détient la maîtrise de l'activité législative¹⁵⁵¹. Dans la pratique, bien que ce soit au gouvernement de se charger des relations avec le Parlement, le président de la République peut s'ingérer dans ce rôle d'une manière formalisée, ou de manière plus officieuse.

Le droit de message constitue sans doute la voie la plus légitime à cet effet en France¹⁵⁵². Le discours d'ouverture de la GANT pour le président de la République de Turquie en constitue une autre¹⁵⁵³. En France comme en Turquie, ces facultés dévolues aux présidents de la République se sont étendues à la suite des révisions constitutionnelles de 2008 pour la France et de 2017 pour la Turquie. Ainsi, la révision constitutionnelle de 2008 permet au président de la République française de s'adresser directement au Parlement réuni en Congrès¹⁵⁵⁴. Tandis que celle de 2017 en Turquie attribue au président le droit d'adresser des messages à l'Assemblée concernant « la politique intérieure et extérieure du pays »¹⁵⁵⁵. Dans le cadre d'une conception neutre de la présidence de la République, le droit de message est entendu comme un moyen d'intervention du président de la République « en raison de ses fonctions d'arbitre, [...] dans la vie constitutionnelle »¹⁵⁵⁶. Le message présidentiel adressé au Parlement « qu'il fait lire et qui ne donne lieu à aucun débat » est assez classique dans les Constitutions françaises¹⁵⁵⁷. Mais dispensé de toute formalité préalable et surtout du contreseing¹⁵⁵⁸ cet acte des « plus personnels du chef de l'État »¹⁵⁵⁹, constitue ainsi l'une des « innovation[s] » de la Constitution¹⁵⁶⁰, voire d'une « entorse » au modèle parlementaire selon N. Thiébaud¹⁵⁶¹. Pourtant, l'absence d'intervention dans la fonction gouvernementale par le biais des messages, et donc leur limitation au cadre de la fonction d'arbitre du président neutre serait suffisante de notre point de vue à la conservation de l'unité d'orientation politique dans l'exercice de cette prérogative.

¹⁵⁵¹ M. Lascombe, « Le Premier ministre, clé de voûte des institutions », RDP, 1981/1, p. 105. Debbasch C., « Le président de la République et le Premier ministre dans le système politique de la Cinquième République, duel ou duo ? » RDP, 1982, p. 1175.

¹⁵⁵² Article 18 de la Constitution de 1958 (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9155).

¹⁵⁵³ Article 104 a) alinéa 1^{er} de la Constitution de 1982 dans sa version initiale (*Resmî gazete*, 09.11.1982-17863 Mükerrer, p. 27).

¹⁵⁵⁴ Article 8 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (*JORF*, 24 juillet 2008, texte 2 sur 149).

¹⁵⁵⁵ Article 104 alinéa 4 de la Constitution de 1982 dans sa version actuelle, issu de l'article 8 de la loi de révision constitutionnelle n°6771 du 21 janvier 2017 (*Resmî gazete*, 11.02.2017-29976).

¹⁵⁵⁶ Selon R. Janot, Commissaire du gouvernement, devant le Comité consultatif constitutionnel le 31 juillet 1958 (*DPSHEC*, Vol. II *Le comité consultatif constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, La documentation française, 1988, p. 69).

¹⁵⁵⁷ S. Lamouroux constate ainsi une « permanence du droit de message au sein des différents textes constitutionnels français » depuis la Constitution de 1791 (S. Lamouroux, « Les messages sous la V^e République : Une prérogative présidentielle inutile ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2018/3, n°115, p. 534).

¹⁵⁵⁸ Article 19 de la Constitution de 1958.

¹⁵⁵⁹ M. Bouissou, « Article 18 », in G. Conac, F. Luchaire (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Economica, 1987, p. 564.

¹⁵⁶⁰ *Ibid.*

¹⁵⁶¹ N. Thiébaud, *Etude sur la faculté du chef de l'État de s'adresser au Parlement en droit constitutionnel français*, thèse de doctorat, Université Paris-Saclay, 2016, pp. 427-428.

Par ailleurs et dans la pratique, ce n'est pas essentiellement par ce biais que le pouvoir d'impulsion présidentiel prend forme. En effet, malgré les vingt-deux messages présidentiels¹⁵⁶² et déclarations¹⁵⁶³ du président de la République au Parlement, il semble que les messages écrits se rattachent généralement, mais dans une certaine mesure¹⁵⁶⁴, à la fonction d'arbitre du président de la République¹⁵⁶⁵. Concernant les déclarations présidentielles prononcées devant le Parlement réuni en Congrès¹⁵⁶⁶, N. Sarkozy et F. Hollande ont eu recours à cette faculté dans le cadre de la crise économique de 2008 pour le premier, et à la suite des attentats du 13 novembre 2015. La parole présidentielle s'insère ainsi dans son objet dans le cadre de la fonction d'un chef de l'État classique en régime parlementaire, soit comme un pouvoir préservateur de l'unité étatique.

Toutefois, dans le contenu, il y a bien un axe programmatique dans la déclaration du 22 juin 2009 de N. Sarkozy¹⁵⁶⁷, permettant d'identifier clairement l'orientation politique ainsi déterminée par le président de la République¹⁵⁶⁸. Le contenu du discours de N. Sarkozy prend véritablement la forme d'une déclaration de politique générale dans son contenu, comme le ferait un Premier ministre, à l'exception du fait qu'il n'y ait pas de vote à l'issue de celui-ci. Concernant le contexte de ces déclarations, alors que la déclaration de N. Sarkozy est assez largement boycottée par l'opposition, qui entend ainsi signifier son rejet de cet instrument mis en place par la révision constitutionnelle de 2008, celle de F. Hollande en revanche, se réalise dans un contexte politique plus unitaire à la suite des attentats, le 16 novembre 2015. Mais là encore, dans le contenu, plusieurs chantiers politiques sont annoncés par le président, entre autres pour lutter contre la

¹⁵⁶² Le général de Gaulle émet ainsi cinq messages, G. Pompidou en émet trois, un seul message est adressé au Parlement par V. Giscard d'Estaing, F. Mitterrand y a recours à six reprises et trois messages sont émis par J. Chirac. (v. *Site officiel du Sénat* [en ligne : <https://www.senat.fr/evenement/archives/D46/index.html>]).

¹⁵⁶³ V. l'analyse de S. Lamouroux, « Les messages sous la V^e République : ... », *op. cit.*, p. 544 : « Dans tous les cas évoqués, il est bien question de l'affirmation de la singularité présidentielle, non seulement par l'utilisation d'un outil constitutionnel ad hoc mais également par un contenu qui manifeste les pouvoirs que le chef de l'État tient de la Constitution et de son article 5. Qu'il prenne la parole ou qu'il envoie un message, il exerce un pouvoir personnel se rattachant à sa fonction arbitrale ».

¹⁵⁶⁴ En effet, il semble selon N. Thiébaud que le message inaugural de V. Giscard d'Estaing marque une certaine rupture à ce titre, avec une partie consacrée

¹⁵⁶⁵ Parmi les dix-huit messages indirects du président de la République, six inaugurent la session parlementaire, quatre annoncent la tenue d'un référendum, trois sont relatifs à un renouvellement de l'Assemblée nationale, tandis que cinq portent sur des sujets liés aux Affaires étrangères (traités internationaux, Europe, etc.).

¹⁵⁶⁶ Suite à la révision constitutionnelle de 2008, les présidents N. Sarkozy et F. Hollande ont pu faire une déclaration chacun devant le Parlement, tandis que E. Macron s'est déjà adressé à deux reprises au Parlement réuni en Congrès.

¹⁵⁶⁷ [en ligne : <https://www.senat.fr/evenement/archives/D46/sarkozy.html>].

¹⁵⁶⁸ Exemples. « J'ai déjà eu l'occasion de parler de la politique européenne de la France et de ce que celle-ci souhaitait pour réguler la mondialisation. Aujourd'hui, c'est de notre pays, de l'avenir qu'il peut se construire, que je suis venu vous parler ». « Le problème de la burka » ; Il revient sur ce qui a été fait, et sur les futurs projets : « Nous avons fini par prendre à bras-le-corps le problème de la rénovation urbaine » ; sur la construction des prisons : « Ce sera un impératif du prochain Gouvernement ». Beaucoup a été fait depuis deux ans : le RSA, l'autonomie des universités, la réforme des régimes spéciaux, le service minimum, la carte judiciaire, la réforme hospitalière, la restructuration de notre appareil militaire, la réduction des effectifs de la fonction publique, la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC, la fusion des impôts et de la comptabilité publique, la réforme de la représentativité syndicale. // C'étaient des décisions difficiles à prendre. Nous les avons prises. » « La France, en vérité, a fait dans la durée un double mauvais choix. Nous aurions dû faire beaucoup d'économies de gestion : nous ne l'avons pas fait. Nous aurions dû concentrer beaucoup de moyens sur les dépenses d'avenir : nous ne l'avons pas fait. » tout un laïus sur la dépense publique. L'autonomie des universités. Suppression de la taxe professionnelle.

menace terroriste. La déclaration laisse ainsi deviner une conception de la fonction présidentielle gouvernementale. Mais le point d'orgue de cette déclaration se situe sur la question de la révision constitutionnelle, et plus précisément celle de la déchéance de nationalité concernant les individus binationaux. Provoquant ainsi une scission non seulement au sein de la majorité, mais aussi au sein du gouvernement, avec la démission de la garde des Sceaux C. Taubira. Cette impulsion présidentielle dans un cadre tout particulier puisque s'agissant de la révision de la Constitution, tend justement à démontrer l'ampleur la transformation de la fonction présidentielle qui reste aussi, malgré son statut, soumise à un pacte majoritaire.

Dès lors, l'usage d'un tel outil au service d'une fonction présidentielle qui n'est plus dotée de cette position extérieure au parti peut s'avérer délicat, voire dangereux. Ainsi, alors que la parole présidentielle, en temps de crise, devrait être vecteur d'union, elle peut être amenée très rapidement au cœur des contingences partisans. L'amendement apporté par la révision de 2008 confirme que cet outil favorise une fonction présidentielle non plus seulement politisée, puisqu'elle l'est déjà dans la rédaction des Constitutions étudiées, mais qui s'inscrit dans le cadre d'une orientation politique définie donc partisane par essence. C'est donc cette fois pleinement dans ce sens que s'inscrivent les déclarations faites par le président E. Macron, qui s'exprime devant le Congrès non plus dans un contexte de crise quelconque, mais pour présenter et défendre la politique qu'il entend impulser¹⁵⁶⁹. En effet, le président semble entretenir la confusion en faisant le choix de placer sa première déclaration à la date du 3 juillet 2017, alors que la déclaration de politique générale du Premier ministre E. Philippe a lieu le lendemain¹⁵⁷⁰. Bien qu'il semblerait que le président de la République et le Premier ministre aient « tenté de trouver un équilibre dans leurs discours respectifs »¹⁵⁷¹, la déclaration présidentielle comporte un certain nombre d'annonces qui auraient pu être faites dans le cadre d'une déclaration de politique générale. A cette occasion, E. Macron affirme son intention de répéter l'exercice « tous les ans » afin de « rendre des comptes » devant la représentation nationale, entretenant un peu plus la confusion autour de cet exercice. Lors de sa deuxième allocution l'année d'après, figure parmi ses annonces une seconde révision de l'article 18 de la Constitution, afin que le président puisse être présent lors du débat¹⁵⁷². Bien que le projet de révision constitutionnelle ne soit plus à l'ordre du jour, cette dynamique confirme bien la force d'impulsion présidentielle par le biais de la déclaration devant le Congrès.

¹⁵⁶⁹ J. P. Derosier, « C'est bien le chef de l'État qui définit la politique nationale », *Le Monde*, 5 juillet 2017, p. 22.

¹⁵⁷⁰ V. à ce propos N. Thiébaud, « La déclaration présidentielle d'Emmanuel Macron devant le Congrès : entre problèmes anciens et nouveaux usages », *JP Blog* [en ligne : <http://blog.juspoliticum.com/2017/07/10/la-declaration-presidentielle-demmanuel-macron-devant-le-congres-entre-problemes-anciens-et-nouveaux-usages-par-nicolas-thiebaud/>].

¹⁵⁷¹ Selon N. Thiébaud qui précise que « le premier tentant de présenter la philosophie du quinquennat et le second détaillant les mesures de la législature » (*Ibid.*).

¹⁵⁷² Le président affirme ainsi lors de sa déclaration du « J'ai demandé au Gouvernement de déposer dès cette semaine un amendement au projet de loi constitutionnelle qui permettra que, lors du prochain Congrès, je puisse rester non seulement pour vous écouter, mais pour pouvoir vous répondre » ([en ligne : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Emmanuel_Macron/discours-du-president.2018.pdf]). <https://www.lejdd.fr/Politique/congres-de-versailles-les-deputes-actent-la-possibilite-pour-macron-dassister-aux-debats-3712634>

Par ailleurs, le fait que cette impulsion soit reprise, non pas dans le projet du gouvernement, mais par un amendement au projet du gouvernement déposé par des députés du groupe « UDI, Agir et Indépendants » en dit long sur ce qui semble désormais être la capacité du président à impulser toute réforme par ce biais¹⁵⁷³.

En Turquie, il semblerait que le caractère facultatif du discours inaugural de la session parlementaire par le président de la République n'ait pas empêché les différents présidents de se prêter assez régulièrement à l'exercice à quelques exceptions près¹⁵⁷⁴. Parmi celles-ci se trouve notamment lors de la présidence de T. Özal quand son parti n'est plus majoritaire¹⁵⁷⁵. Mais la retranscription des deux discours que celui-ci a pu faire en 1990 et 1991 font état d'un discours de politique générale, mais aussi de la défense des politiques menées jusqu'à lors. Par ailleurs, cette retranscription fait état des applaudissements de la majorité et des protestations de membres de l'opposition. Ces discours lors de la présidence de T. Özal ne semblent pas avoir le caractère solennel qu'ils devraient contenir dans le cadre d'un régime parlementaire et constituent en réalité une tribune présidentielle supplémentaire adressée directement aux députés. Dès lors, l'absence de recours du président lorsqu'il perd la majorité apparaît comme étant en parfaite cohérence avec l'interprétation qu'il a pu avoir de cette prérogative. Le premier octobre 2014 suivant l'élection de R. T. Erdoğan, celui-ci prononce son premier discours devant la GANT en tant que président de la République. Malgré la position qu'il a toujours défendue d'une conception active de la fonction présidentielle lorsque celui-ci est désigné au suffrage universel direct, la tonalité générale du discours tend vers une conception unificatrice de la fonction présidentielle :

« Le douzième président de la République de Turquie, en tant que premier président à être désigné par les votes du peuple, dans la limite des prérogatives encadrées par la Constitution, je souhaite rappeler une fois encore que je serais au service de mon pays et de ma nation.

Un président de la République élu, un gouvernement élu, une opposition constructive, si Dieu le veut, une nouvelle dynamique débutera en Turquie, la Nouvelle Turquie embrassera ses nouveaux objectifs »¹⁵⁷⁶.

¹⁵⁷³ Bien qu'il s'agisse ici d'une impulsion dans un processus de révision de la Constitution dans lequel le président peut être considéré comme ayant une place dans l'initiative en tant que gardien et garant de la Constitution, cet amendement a bien pour objectif d'étendre les voies de communications entre le président et le Parlement.

¹⁵⁷⁴ R. Akıncıoğlu (dir.), *Tarihe Düşülen Notlar – 1 - Yasama Yılı Açılışlarında Cumhurbaşkanlarının Konuşmaları – 2 (1 Eylül 1990-1 Ekim 2011)*, TBMM Basımevi, 2011 (v. site officiel de la GANT [en ligne : https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/cumhurbaskani_genel_kurul_konusmalari/CB_konusmalari_cilt_2.pdf]).

¹⁵⁷⁵ Entre 1991 et 1993.

¹⁵⁷⁶ « Türkiye Cumhuriyeti'nin 12'inci Cumhurbaşkanı, halkın oylarıyla seçilmiş ilk Cumhurbaşkanı olarak, Anayasanın çizdiği yetkiler dairesinde, ülkem ve milletimin hizmetinde olacağımı da burada bir kez daha hatırlatmak isterim. //Seçilmiş bir Cumhurbaşkanı, seçilmiş bir Hükümet, yapıcı bir muhalefet, inşallah, Türkiye'de yeni bir hamle sürecini başlatacak, Yeni Türkiye'yi yeni hedeflerle kucaklayacaktır » (*Site officiel de la présidence de la République de Turquie*, [en ligne : <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/2941/turkiye-buyuk-millet-meclisinin-24uncu-donem-5inci-yasama-yili-acilisinda-yaptiklari-konusma>]).

Prononcé à la suite des élections législatives de juin 2015 qui n'ont pas permis d'aboutir à la nomination d'un gouvernement, le discours d'ouverture de la session parlementaire du 1^{er} octobre 2015 prend cette fois davantage la forme d'une défense de la politique menée par l'AKP depuis que celui-ci est arrivé au pouvoir¹⁵⁷⁷, notamment dans le domaine économique¹⁵⁷⁸. Le contexte électoral a ainsi pour effet de remettre le discours présidentiel dans une perspective plus partisane. Il invoque les résultats de sa politique entreprise depuis « 13 ans » comme il le rappelle à de nombreuses reprises, bien qu'il tente formellement de préserver les distances avec son parti qu'il prend soin de ne pas mentionner. Ce discours lui permet également de formaliser l'impulsion de certains projets¹⁵⁷⁹. Et c'est en sens que se poursuivent les autres discours du président qui lui permettent notamment, à la suite de la tentative du coup d'État du 15 juillet 2016, de sacraliser cet événement¹⁵⁸⁰ qui fait désormais partie du projet de société de la « Nouvelle Turquie ». Bien que les discours qui suivent fassent une bonne place aux affaires étrangères, aux risques de menaces terroristes qui semblent davantage correspondre à l'acception traditionnelle de la fonction présidentielle, R. T. Erdoğan a pour habitude, dans un dernier temps, à faire référence aux grands projets initiés durant son mandat¹⁵⁸¹, aux progrès de l'économie, ainsi qu'aux objectifs à long terme fixés par le gouvernement dont l'une des dates clés est 2023¹⁵⁸². Le discours de 2017 marque un autre point de rupture puisque c'est désormais avec une double casquette de chef de l'État et

¹⁵⁷⁷ « Depuis les résultats des élections du 7 juin, la remise en question de l'environnement de stabilité et de confiance qui avait perduré depuis 2002, est devenu, et constitue sans doute une source d'inquiétude » [« 2002 sonundan itibaren devam eden istikrar ve güven ortamının, 7 Haziran seçimlerinin sonuçlarıyla birlikte sorgulanır hale gelmesi, hiç kuşkusuz bir tedirginlik oluşturdu »] (*Site officiel de la présidence de la République de Turquie*, [en ligne : <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/35491/turkiye-buyuk-millet-meclisi-25-donem-2-yasama-yili-acis-konusmasi>]).

¹⁵⁷⁸ Le président R. T. Erdoğan souligne ainsi les réussites économiques de son gouvernement lors de son discours d'ouverture : « Sous une gouvernance forte, décidé, intègre et transparente, l'économie de la Turquie a enregistré dans les treize dernières années une croissance annuelle moyenne de cinq pour cent. Notre revenu national est passé de 230 milliards de dollars à 800 milliards de dollars à partir de 2014 » [« Güçlü, kararlı, dürüst ve şeffaf bir yönetim altında, geçtiğimiz 13 yılda Türkiye ekonomisi yıllık ortalama yüzde 5 oranında büyüme kaydetti. Milli gelirimiz 230 milyar dolardan 2014 yılı itibarıyla 800 milyar dolara çıktı »] (*ibid.*). Dans cette même volonté d'afficher les réussites de son gouvernement, R. T. Erdoğan a souvent recours à l'argumentaire du développement des infrastructures dans le pays, le discours d'ouverture n'échappe pas à la stratégie de communication du président, celui-ci affirmant : « En 2002, le nombre d'aéroports dans notre pays était de 26, en treize ans, avec l'ajout 29 nouveaux aéroports, nous en sommes aujourd'hui à 55 » [« 2002 yılında 26 olan ülkemizdeki havalimanı sayısı, 13 yılda 29 yeni havalimanı ilavesiyle bugün 55'e ulaştı »] (*ibid.*).

¹⁵⁷⁹ « Hedefimiz, 2023 yılına kadar, ülkemizdeki hızlı tren hatlarının uzunluğunu 13 bin kilometreye çıkarmaktır » [« Notre objectif, est de porter la longueur totale des réseaux de trains à grande vitesse à 13 000 kilomètres d'ici 2023 »] (*ibid.*).

¹⁵⁸⁰ C'est ainsi que R. T. Erdoğan tente de hisser cet événement dans la mémoire collective à la hauteur de la guerre d'indépendance menée par la Turquie de 1919 à 1923 qui constitue le fondement historique de la fondation de la République de Turquie.

¹⁵⁸¹ Oct 2016 : investissement étranger dans le domaine de la santé à signer la semaine suivante, organisation du congrès mondial de l'Energie à Istanbul, défense de la création d'un fonds souverain (*Türkiye varlık fonu*) en charge de diriger les entreprises rattachées au Premier ministre (puis au PR à partir de 2018).

¹⁵⁸² Là encore il s'agit d'une date clé pour le projet de société porté depuis de longue date par R. T. Erdoğan et l'AKP, en parallèle, là encore à une date clé du kémalisme qui est 1923 qui amorce la nouvelle République de Turquie et le début de la révolution kémaliste.

de chef de majorité que le président s'exprime. Bien que cela ne change pas fondamentalement la tonalité de son discours, il est à noter que c'est en 2017 que le président évoque pour la première fois l'apport de l'AKP et du MHP dans la mise en œuvre de la révision constitutionnelle¹⁵⁸³.

Le renvoi en seconde lecture¹⁵⁸⁴ pourrait également constituer un moyen d'impulser la politique présidentielle dans le cadre de la déviance présidentialisée. Toutefois, la concordance des mandats présidentiels et parlementaires et le caractère systématique de l'élection de la majorité présidentielle que cela engendre ont pour effet de donner un intérêt limité à l'usage d'un tel instrument¹⁵⁸⁵, dans la mesure où l'ensemble du travail législatif est déjà sous le contrôle du gouvernement présidentiel.

Il est donc possible de conclure que de tels instruments sont plutôt utilisés avec parcimonie dans la pratique politique, dans la mesure où l'impulsion présidentielle s'exerce davantage dans le cadre gouvernemental. Mais il faut noter que lorsque l'impulsion présidentielle est utilisée par le biais de l'organe législatif, ce n'est pas tant par le recours aux prérogatives dont il dispose en tant que chef de l'État, mais davantage par le biais de son autorité partisane que le processus est initié. Il s'avère en effet que pour l'usage de son pouvoir d'impulsion politique, la pratique des présidents dans les deux régimes étudiés consiste davantage à s'adresser aux parlementaires affiliés à son parti plutôt qu'à l'ensemble des représentants. Là encore, cette stratégie diffère en fonction de la personnalité du président de la République. Par exemple, N. Sarkozy organise régulièrement des réunions avec les députés de sa majorité à l'Élysée¹⁵⁸⁶. F. Hollande, malgré son engagement de ne pas recevoir des parlementaires de la majorité à l'Élysée dans sa fameuse anaphore lors du débat de l'entre-deux-tours face à N. Sarkozy¹⁵⁸⁷, reçoit certains parlementaires de la majorité à des dîners organisés à l'Élysée¹⁵⁸⁸. Bien qu'il se défende d'avoir ainsi renié sa promesse en invitant

¹⁵⁸³ Türkiye Büyük Millet Meclisi 26. Dönem 3. Yasama Yılı Açış Konuşması (*site officiel de la présidence de la République de Turquie*, [en ligne : <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/84720/turkiye-buyuk-millet-meclisi-26-donem-3-yasama-yili-acis-konusmasi>]).

¹⁵⁸⁴ Article 10 de la Constitution de 1958 (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9153) ; article 104 a) alinéas 3 et 4 de la Constitution de 1982 (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, 1. Mükerrer, p. 28).

¹⁵⁸⁵ Ainsi, le premier et dernier veto en date du président de R. T. Erdoğan a lieu sur un article de loi portant sur le report de la date limite d'installation de filtres dans les cheminées des centrales thermiques à plus de deux ans (v. « Erdoğan'ın veto ettiği madde çıkartıldı, kanun teklifi kabul edildi », *Deutsche Welle Türkçe*, 5 décembre 2019 [en ligne : <https://www.dw.com/tr/erdo%C4%9Fan%C4%B1n-veto-etti%C4%9Fi-madde-%C3%A7%C4%B1kart%C4%B1ld%C4%B1-kanun-teklifi-kabul-edildi/a-51549566>]). La disposition qui avait pourtant été adoptée par la coalition majoritaire a sans doute fait l'objet d'une marche-arrière du président par le veto suite aux nombreuses critiques dont elle a été l'objet.

¹⁵⁸⁶ O. Rozenberg : « Chapitre 4 : Nicolas Sarkozy législateur la loi du plus fort ? », in J. Maillard, Y. Surel, *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, 2012, p. 126 : « Le petit déjeuner de la majorité se tient régulièrement à l'Élysée, et non plus uniquement à Matignon comme sous la présidence Chirac. En plusieurs occasions, les parlementaires de la majorité furent invités à venir écouter le président leur fixer une feuille de route ou les rappeler à la discipline »

¹⁵⁸⁷ « Moi président de la République, je ne serai pas le chef de la majorité, je ne recevrai pas les parlementaires de la majorité à l'Élysée » disait ainsi F. Hollande lors de ce débat télévisé du 2 mai 2012 (v. l'extrait en vidéo du débat en ligne éditée par Le Monde [en ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=53b-pBPvjmA>]).

¹⁵⁸⁸ Selon la presse, le souhait du président est alors d'en faire un rendez-vous hebdomadaire [en ligne : <https://lelab.europe1.fr/finalement-francois-hollande-recoit-des-parlementaires-a-l-elysee-et-il-se-fait-chahuter->

seulement une partie des parlementaires et non la majorité¹⁵⁸⁹, ce qui pourrait suffire au président de la République pour si ce n'est insuffler, du moins discuter de certaines politiques à mener¹⁵⁹⁰.

Dans le cas de R. T. Erdoğan, la connivence entre le palais présidentiel et les parlementaires de la majorité présidentielle n'est pas tellement dissimulée. Elle fait d'ailleurs l'objet d'une certaine publicité dans la presse, et dans les réseaux sociaux des députés invités à y participer¹⁵⁹¹. Ces rencontres intègrent parfaitement la stratégie présidentielle de contrôle du parti, voire de la majorité. Mais les rencontres informelles semblent aussi permettre au président R. T. Erdoğan de charger les membres des partis de la majorité de prendre la température des réformes qu'il souhaite mener. C'est ainsi cette voie qui a été choisie pour initier la révision constitutionnelle de grande ampleur de 2017¹⁵⁹², ainsi que les élections anticipées qui ont eu lieu jusqu'alors par le chef de parti du MHP, allié à l'AKP dans la majorité présidentielle. Par ailleurs, cette voie permet au président, qui doit toujours conserver une apparence de neutralité, de moins s'exposer politiquement, notamment lorsque les réformes proposées sont politiquement plus risquées¹⁵⁹³.

Dès lors, il est possible d'affirmer que les rapports entre le président et la majorité conditionnent ainsi la fonction présidentielle. En effet, lorsque ces rapports sont accentués de manière que le gouvernement ne puisse plus jouer un rôle médian entre la présidence et le parlement, la fonction présidentielle se confond alors davantage avec celle du chef de gouvernement. Elle dépasse en quelque sorte le pouvoir d'impulsion et s'étend à l'intégralité de la fonction gouvernementale en privilégiant une communication directe entre le président et sa majorité et avec l'administration. Il faut noter toutefois que dès lors que le président prend un certain poids dans le travail gouvernemental, le fait qu'il conserve des liens plus ou moins directs avec des membres de la majorité parlementaire conditionne davantage le style de l'exercice de la fonction présidentielle que son contenu. En effet, la maîtrise du Conseil des ministres dans sa composition, dans son ordre du jour et dans les décisions prises, suffit en réalité à établir la création de la fonction gouvernementale présidentielle.

[8573](#)]. Un autre dîner réunissant les chefs de partis de la majorité est organisé en juillet 2020 (D. Revault d'Allonnes, « M. Hollande invite les chefs des partis de gauche à dîner à l'Élysée », *Le Monde*, 23 juillet 2013, p. 7).

¹⁵⁸⁹ Selon les propos rapportés par les journalistes G. Davet et F. Lhomme, F. Hollande aurait déclaré à ce sujet : « je n'ai pas reçu, comme Sarkozy le faisait, LES parlementaires de la majorité [...]. J'en reçois une dizaine, je choisis. Mais ce n'est pas la même chose de recevoir des parlementaires pour un déjeuner, comme des journalistes, que de recevoir toute la majorité pour faire un meeting... Il faisait des meetings ici ! Il réunissait, tous les ans, ou deux fois par an, tous les parlementaires de la majorité... » (G. Davet, F. Lhomme, « *Un président ne devrait pas dire ça* ». *Les secrets d'un quinquennat*, Editions Stock, 2016, p. 302).

¹⁵⁹⁰ V. par exemple M. Wesfreid, « Les mystérieux dîners de Hollande à l'Élysée », *L'Express*, [en ligne : https://www.lexpress.fr/actualite/politique/les-mysterieux-diners-de-hollande-a-l-elysee_1839708.html].

¹⁵⁹¹ « Ak Saray'da AKP'li vekillere iftar », *Birgün*, 14 juin 2016, [en ligne : <https://www.birgun.net/haber/ak-saray-da-akp-li-vekillere-iftar-115987>].

¹⁵⁹² <https://www.sozcu.com.tr/2016/gundem/bahcelinin-istegiyle-baskanlik-sistemi-meclise-geliyor-1443024/>

¹⁵⁹³ C'est ainsi que les différentes propositions en ce sens mise sur la table par D. Bahçeli comme par exemple la restructuration de la Cour constitutionnelle suit la tendance générale de l'AKP [en ligne : <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/son-dakika-bahceli-anayasa-mahkemesi-bastan-yapilandirilmalidir-6061386/>].

C'est ainsi que les régimes français et turc dans leur forme actuelle font état, par une affirmation de plus en plus accentuée de la fonction présidentielle gouvernementale dans la pratique du pouvoir, de la maîtrise de l'impulsion politique par le président. Cette maîtrise que le président de la République doit non seulement à son statut dans les Constitutions conjugué à son autorité partisane développée par la pratique politique et qui constituent les deux jambes d'appui du présidentielisme français et turc.

SECTION II - LA QUESTION DE LA CONSECRATION DE LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE GOUVERNEMENTALE : UN CHOIX GUIDE PAR L'EXIGENCE DE STABILITE INSTITUTIONNELLE PRESIDENTIALISTE

La maîtrise de la force d'impulsion politique par le président de la République significative non seulement de l'existence de la fonction présidentielle gouvernementale, mais aussi d'une unité d'orientation politique présidentielle, a pour effet d'ancrer les régimes politiques français et turc dans la déviance présidentialiste. La question est alors de savoir s'il faut rester sous une forme « déviante » dudit régime, c'est-à-dire qui présente un écart entre le texte, qui consacre une unité d'orientation politique parlementaire, et cette pratique présidentialiste ou bien consacrer cette déviance présidentialiste en inscrivant l'existence de la fonction présidentielle gouvernementale dans la Constitution. Si cette dernière voie est celle prise par la Turquie à travers la révision constitutionnelle de 2017 (§1), ce n'est pas le choix de la France, qui malgré la permanence d'une réflexion en ce sens, rechigne à aligner le texte sur la pratique et vice-versa (§2). Malgré cette différence de stratégie constitutionnelle, les motivations sont les mêmes dans les deux cas : préserver la stabilité institutionnelle présidentialiste.

§ I. LA PERENNISATION DE LA PRATIQUE POLITIQUE PAR LA REVISION CONSTITUTIONNELLE TURQUE DE 2017

La révision constitutionnelle de 2017 en Turquie a principalement pour objet de consacrer la fonction présidentielle gouvernementale par un régime dit de « gouvernement de la présidence de la République » (*Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi*). Pour ce faire, la révision met en place un exécutif monocéphale composé par le président de la République, sans responsabilité politique devant la représentation nationale, et qui dispose de la totalité du pouvoir exécutif. Cela permet ainsi l'exercice de sa fonction présidentielle en toute indépendance, sans devoir rendre de comptes, que ce soit directement ou à travers le cabinet présidentiel (A). Alors que la spécialisation fonctionnelle de l'exécutif et son indépendance vis-à-vis du législatif pourrait s'apparenter à une potentielle remise en cause de l'unité d'orientation politique, l'officialisation du statut partisan du président de la République par cette même révision lui permet d'exercer un contrôle sans précédent sur la fonction gouvernementale dans son ensemble et confirme l'unité d'orientation présidentielle (B).

A. L'exécutif monocéphale : rupture de l'unité d'orientation politique ?

L'exercice de la fonction gouvernementale par le président de la République de Turquie apparaît avec évidence depuis l'élection de R. T. Erdoğan en août 2014. Mais la volonté émise par

plusieurs générations de dirigeants de la droite et du centre-droit de se tourner vers un régime présidentiel n'est jamais affirmée avec autant de vigueur qu'après la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016. Dès lors, et toujours sur ce même motif de stabilisation des institutions, le changement de régime politique trouve davantage d'écho au sein de la majorité présidentielle.

Cette révision de grande ampleur a des implications sur l'ensemble des institutions, et l'équilibre des pouvoirs en général. Toutefois, c'est essentiellement sur un remodelage de l'exécutif qu'elle est fondée. En effet, la consécration d'un exécutif monocéphale signifie *a priori* un rejet du régime parlementaire. C'est cette voie qu'emprunte la révision de 2017 en supprimant purement et simplement le poste de Premier ministre et l'organe gouvernemental de manière à organiser l'indépendance organique (1), ainsi que la spécialisation de l'exécutif avec une fonction exécutive intégralement dévolue à la présidence de la République (2).

1. Un organe exécutif quasi-indépendant du législatif

Dans le cadre de la consécration de la fonction présidentielle gouvernementale, la première étape suivie par la proposition de révision constitutionnelle est d'officialiser l'exécutif monocéphale déjà mis en œuvre par la pratique présidentialiste¹⁵⁹⁴. Pour ce faire, la révision de 2017 abroge le titre II relatif au « Conseil des ministres »¹⁵⁹⁵ et procède également à l'abrogation ou à la révision des autres articles de la Constitution mentionnant le « Conseil des ministres » ou le « Premier ministre »¹⁵⁹⁶.

Ce faisant, la révision de 2017 met fin à l'entité gouvernementale en tant qu'organe collégial et solidaire faisant l'union entre l'exécutif et le législatif. La responsabilité gouvernementale devant la représentation nationale, qui permet de mettre en œuvre l'unité d'orientation politique dans la fonction gouvernementale, n'existe plus dans les dispositions de cette Constitution de 2017. Conformément aux annonces en ce sens, le régime politique turc ne prend donc plus la forme d'un régime parlementaire dans son acception classique¹⁵⁹⁷. Mais dans le cadre de cette étude, la question est en réalité de savoir s'il s'agit d'un régime d'unité ou de pluralité d'orientation politique. En effet, l'appellation de « régime de gouvernement de la

¹⁵⁹⁴ La pratique de la révocation du Premier ministre a en effet grandement contribué à la monocéphalisation de l'exécutif dans la pratique du pouvoir (cf. *supra*, ce chapitre, section 1, §1, A, 2).

¹⁵⁹⁵ Il s'agit des articles 109 à 115 (v. article 16 E) de la loi n°6771 du 21 janvier 2017, *Resmî gazete*, 21.02.2017-29976).

¹⁵⁹⁶ Article 16 de la loi n°6771 du 21 janvier 2017, *op. cit.* Des décrets lois prévoyant l'harmonisation des dispositions législatives dans la continuité de la révision constitutionnelle interviennent afin de remplacer les mentions au « Conseil des ministres » ou à toute entité rattachée à ce dernier par « le président de la République » (Décret-loi n°698 du 2 juillet 2018, *Resmî gazete*, 03.07.2018-30468 et décret-loi n°700 du 2 juillet 2018, *Resmî gazete* 07.07.2018-30471, 2. Mükerrer).

¹⁵⁹⁷ Cf. *supra*, introduction.

présidence de la République » accolé à ce régime par ses instigateurs laisse à penser au maintien de l'unité d'orientation politique.

Pour tenter de répondre à la question ainsi posée, il faut avant tout identifier les relations organiques entre cet exécutif d'une part, recomposé par une tête unique qui est le président de la République accompagné des vice-présidents et des ministres qui forment le cabinet présidentiel, et l'organe législatif d'autre part. Le président, élu au suffrage universel, nomme directement les membres composant le cabinet présidentiel¹⁵⁹⁸. Ainsi l'exécutif monocéphale et le législatif trouvent chacun la source de leur pouvoir dans le suffrage universel. La GANT n'intervient aucunement dans la nomination des membres du cabinet présidentiel¹⁵⁹⁹.

La question est alors de savoir si des moyens d'action réciproques similaires à ce qui existe en régime parlementaire sont mis en œuvre dans ce nouveau régime. L'organe législatif peut-il par un moyen ou un autre, signifier à l'exécutif son désaccord avec la politique menée ? L'exécutif peut-il procéder à une forme de dissolution de l'organe législatif afin de parer aux éventuels problèmes de discordances entre l'exécutif et le législatif ?

La révision de 2017 ne met pas en œuvre des moyens de révocation directs de l'organe législatif sur des membres de l'exécutif et vice-versa. La seule faculté qui pourrait s'apparenter à un moyen d'action est la possibilité de provoquer le renouvellement des élections nationales mis en place à l'article 116 de la Constitution turque¹⁶⁰⁰. Mais si un tel moyen peut aisément se

¹⁵⁹⁸ Article 106 alinéa 4 de la Constitution de 1982 dans sa version actuelle : « Les vice-présidents et ministres sont nommés et révoqués par le président de la République parmi les personnes satisfaisant aux conditions d'éligibilité. Les vice-présidents et ministres doivent prêter serment devant la Grande Assemblée nationale de Turquie, conformément aux dispositions écrites de l'article 81. Si les membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie sont nommés comme vice-présidents ou ministres, il est mis fin à leur mandat » [« Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, 81 inci maddede yazılı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde andıçerler. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer »] (*Resmî gazete*, 11.02.2017-29976).

¹⁵⁹⁹ En effet, contrairement au régime présidentiel américain, il n'y a pas d'audition des membres nommés par le président de la République. Ceux-ci doivent seulement prêter serment devant la GANT.

¹⁶⁰⁰ L'article 116 de la Constitution de 1982 dans sa version actuelle dispose : « La Grande Assemblée nationale de Turquie peut décider de renouveler les élections à une majorité des trois cinquièmes du nombre total de leurs membres. Dans ce cas, les élections de la Grande Assemblée nationale de Turquie et de la présidence de la République ont lieu en même temps.

Dans le cas où le président de la République décide de renouveler les élections, les élections de la Grande Assemblée nationale de Turquie et de la présidence de la République ont lieu en même temps.

Dans le cas où l'Assemblée décide de renouveler les élections durant le deuxième mandat du Président de la République, le Président peut se porter candidat une fois de plus.

L'Assemblée et le président dont le renouvellement des élections ont été décidé poursuivent l'exercice de leur mission et de leur fonction jusqu'à la prise de fonction de la nouvelle Assemblée et du nouveau président de la République.

Le mandat de l'Assemblée et du président de la République ainsi élus est de cinq ans ».

[« Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

confondre avec l'arme de la dissolution en régime parlementaire, son caractère « réciproque » est en revanche plus que douteux. Car la dissolution dans le cadre des moyens d'action réciproques dans un régime d'unité d'orientation politique est conçue pour contrebalancer la responsabilité politique du gouvernement¹⁶⁰¹. Pourtant, la responsabilité gouvernementale seule suffit à assurer l'unité d'orientation politique, sans nécessairement déséquilibrer le système dans son ensemble¹⁶⁰². L'article 116 prévoit la possibilité pour le président de la République et la GANT de procéder au renouvellement des élections nationales, qu'il s'agisse des élections présidentielles ou législatives. Mais cette action est davantage à la portée du président qui peut l'exercer de manière quasi-discrétionnaire puisqu'elle n'est pas conditionnée dans ce cas, alors qu'elle nécessitait la réunion d'une majorité qualifiée pour une utilisation par la GANT¹⁶⁰³. La Constitution de 1982 dans sa version antérieure à la révision de 2017 prévoyait la responsabilité politique gouvernementale, mais encadrait assez strictement le droit de dissolution dont l'exercice était largement conditionné¹⁶⁰⁴. La révision de 2017 bouleverse l'ingénierie institutionnelle en attribuant cette fois l'usage du moyen d'action d'un organe sur l'autre au président de la République. De plus, l'attribution de cette possibilité de renouveler l'élection à la GANT, outre les conditions strictes rendant son exercice difficile, est aussi une source de potentielle instrumentalisation puisqu'une telle prérogative, exercée en concertation avec le président de la République¹⁶⁰⁵ et durant le deuxième mandat de celui-ci, lui permet de prétendre à ce qui serait un troisième mandat.

Par ailleurs, et en ce qui concerne la dynamique interne de l'exécutif, la nomination et la révocation des vice-présidents et des ministres relèvent désormais officiellement du chef de l'État¹⁶⁰⁶ ; qui est lui-même politiquement irresponsable devant la GANT¹⁶⁰⁷. Ce n'est plus le terme de « Conseil des ministres » (*Bakanlar Kurulu*) qui définit l'organe gouvernemental de

Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir.

Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam eder.

Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de beş yıldır »] (*Resmî gazete*, 11.02.2017-29976).

¹⁶⁰¹ V. par exemple en ce sens A. Cabanis M. L. Martin, qui évoque « un équilibre empirique entre la responsabilité des ministres et la possibilité de renvoyer la Chambre des communes devant les électeurs » (A. Cabanis M. L. Martin, *La dissolution parlementaire à la française*, coll. « Académique », Presses de Sciences Po, 2001, p. 9).

¹⁶⁰² Cf. *supra*, introduction.

¹⁶⁰³ Comme vu précédemment, l'organisation simultanée des élections présidentielles et législatives rendent très peu probable la victoire d'un président et d'une majorité portant des couleurs politiques différentes. Il serait donc très difficilement pour une majorité, mais a fortiori, pour une majorité qualifiée de la GANT, soumise à une discipline de parti très probablement exercée par le président partisan, de renouveler les élections sans l'assentiment de ce dernier.

¹⁶⁰⁴ Cf. *supra*, partie I, titre I, chapitre I, section 2, §1.

¹⁶⁰⁵ L'exercice en concertation avec le président de la République du renouvellement des élections constitue, de manière concrète, la seule possibilité pour une majorité qualifiée de la GANT de mener un tel processus à terme.

¹⁶⁰⁶ Selon l'article 106 alinéa 12 : « La création, la suppression des ministères, leurs missions et leurs fonctions, leur structure organisationnelle et la création de leurs organisations centrales et décentralisées sont déterminés par le décret de la présidence de la République » [« Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir »] (*Resmî gazete*, 11.02.2017-29976).

¹⁶⁰⁷ Cf. *infra*, partie II, titre II, chapitre II, section 1, §1.

l'exécutif dans la lettre de la Constitution de 1982 dans sa forme révisée, mais celui de « Cabinet présidentiel », qui n'est pas mentionné dans la forme révisée de 2017¹⁶⁰⁸ mais que l'on retrouve dans la communication de la présidence de la République.

Il y a donc une indépendance de l'exécutif par rapport au législatif qui est organisée par la Constitution de 2017 de nature à remettre en question l'unité d'orientation politique. Mais la faculté de renouveler les élections à un moment opportun pour le président de la République est de nature à préserver l'unité d'orientation politique au profit du président, si celui-ci exerce la fonction gouvernementale. Ainsi, le président peut exercer sa fonction en toute indépendance, sans rendre des comptes à la GANT. Dès lors, la question porte sur le contenu de cette fonction présidentielle.

2. Une fonction exécutive intégralement dévolue au président de la République

La conséquence logique de la suppression du poste de Premier ministre et du Conseil des ministres dans son ensemble par la révision constitutionnelle de 2017¹⁶⁰⁹ est l'attribution de l'intégralité de la fonction exécutive au président de la République. L'article 8 de la Constitution de 1982 est désormais rédigé comme suit :

Article 8 (version actuelle) – « La fonction et la mission exécutives sont exercées par le *président de la République*¹⁶¹⁰ dans le respect de la Constitution et des lois »¹⁶¹¹.

Le président de la République se retrouve donc comme le seul titulaire de la fonction exécutive. Pourtant, celui-ci était déjà mentionné dans la version initiale de l'article 8 :

Article 8 (version initiale) – « La fonction et la mission exécutive sont exercées par le président de la République et le Conseil des ministres dans le respect de la Constitution et des lois »¹⁶¹².

Mais comme précédemment étudié, le président de la République est alors mentionné dans le cadre de sa fonction préservatrice et régulatrice, et non comme participant à la fonction gouvernementale¹⁶¹³. Pour comprendre l'évolution de la fonction présidentielle, il est intéressant

¹⁶⁰⁸ En effet, c'est bien au président de la République que la fonction exécutive est attribuée et à lui seul. Il n'y a pas d'organe collégial et solidaire dans cette Constitution. S'il est prévu un certain pouvoir normatif aux ministres et vice-présidents, ceux-ci sont spécifiquement mentionnés. Mais ils restent soumis à la loi et aux décrets de la présidence de la République.

¹⁶⁰⁹ Article 16 A) de la loi n°6771 du 21 janvier 2017, (*Resmî gazete*, 11.02.2017-29976).

¹⁶¹⁰ Nous soulignons.

¹⁶¹¹ « Yürütme yetkisi ve görevi, *Cumhurbaşkanı* tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir » (*Resmî gazete*, 11.02.2017-29976).

¹⁶¹² « Yürütme yetkisi ve görevi, *Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu* tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir » (*Resmî gazete*, 09.11.1982-17863, p. 3).

¹⁶¹³ Cf. *supra*, partie I, titre I, chapitre II, section 2, §1, A.

de comparer les deux versions de la rédaction de l'article 104 antérieurement et postérieurement à la révision de 2017 :

Article 104 al 1 (version initiale) - « Le président de la République est le chef de l'État. À ce titre, il incarne l'unité de la République de Turquie et de la Nation turque ; il veille à l'application de la Constitution et au fonctionnement ordonné et harmonieux des organes de l'État »¹⁶¹⁴.

Article 104 al 1 et 2 (version actuelle) - « Le président de la République est le chef de l'État. **La fonction exécutive appartient au président de la République**¹⁶¹⁵.

Le président de la République, en tant que président d'État, incarne l'unité de la République de Turquie et de la Nation turque ; il **assure**¹⁶¹⁶ l'application de la Constitution et le fonctionnement ordonné et harmonieux des organes de l'État »¹⁶¹⁷.

Il est possible de constater qu'outre la prise en compte du transfert de la fonction exécutive au président de la République par l'article 8, qui intègre logiquement cet article 104 consacré à la fonction présidentielle¹⁶¹⁸, le caractère « actif » de la fonction présidentielle est accentué. En effet, l'utilisation du verbe « *temin eder* »¹⁶¹⁹ au lieu de « *gözetir* »¹⁶²⁰ semble impliquer un rôle plus actif de la présidence qui conserverait ainsi la fonction préservatrice et régulatrice, mais sans la neutralité qui encadrerait son exercice¹⁶²¹. Il y aurait donc ici une duplicité de la fonction présidentielle qui serait a priori incompatible l'une avec l'autre, mais aussi avec le statut partisan du président de la République.

La conséquence de cela est à retrouver dans la suite de l'article 104 qui fait référence aux prérogatives du président. Tout d'abord, celui-ci ne subdivise plus ces prérogatives en tant qu'elles concernent le domaine du « législatif », de l'« exécutif » ou du « juridictionnel », et forment ainsi un bloc réunissant les prérogatives présidentielles. Il faut toutefois nuancer cette affirmation puisque l'article 104 semble avoir fait l'objet d'une simplification dans la mesure où il ne reprend pas l'ensemble des prérogatives du président, notamment ses pouvoirs de nomination qui

¹⁶¹⁴ « Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir » (*Resmî Gazete*, 09.11.1982-17863, 1. Mükerrer, p. 27).

¹⁶¹⁵ Nous soulignons.

¹⁶¹⁶ Nous soulignons.

¹⁶¹⁷ « Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.

Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder » (*Resmî gazete*, 11.02.2017-29976).

¹⁶¹⁸ Cette reprise de l'article 8 par l'article 104 constitue ainsi un argument supplémentaire quant à l'absence de participation active du président de la République à la fonction exécutive dans la version initiale de la Constitution de 1982 (cf. *supra*, partie I, titre I, chapitre II, section 2, §1, A.).

¹⁶¹⁹ Selon la définition donnée par l'institut de la langue turque (*Türk Dil Kurumu*), il serait possible de traduire ce mot par les termes « assurer » ou « réaliser » (v. *site officiel de l'institut de la langue turque* : [en ligne : <https://www.tdk.gov.tr/>]).

¹⁶²⁰ Il est possible de traduire le verbe « *gözetmek* » par veiller, surveiller ou encore garder (*ibid.*).

¹⁶²¹ Pour plus de détails sur la duplicité de la fonction présidentielle cf. *infra*, cette partie, titre II, chapitre I.

apparaissent dans d'autres articles de la Constitution¹⁶²². Il est ainsi possible de noter outre les modifications liées à la suppression du Conseil des ministres par les vice-présidents et ministres directement nommés et révoqués par le président de la République, le droit de message à la GANT « sur la politique intérieure et extérieure du pays », ainsi qu'« il détermine les politiques de sécurité nationale et adopte les dispositions nécessaires » qui s'ajoutent à la liste des prérogatives. Mais ce que la révision constitutionnelle ajoute de manière plus substantielle à cet article est lié au pouvoir normatif présidentiel qui découle de ce qui est désormais *sa* fonction exécutive¹⁶²³.

Tout ceci laisse à penser que cette révision consacre un régime présidentiel « à l'américaine », avec une pluralité d'orientation politique puisque le président dispose d'un pouvoir normatif substantiel, remettant en question l'unité d'orientation politique ou la nature parlementaire du régime prévu par la Constitution de 1982. Pourtant, malgré ces points communs, la Constitution dans sa forme révisée de 2017 maintient l'unité d'orientation politique en la consacrant en faveur du pouvoir présidentiel.

B. La fonction normative présidentielle : l'unité politique présidentielle réalisée

La consécration d'un exécutif monocéphale et la dévolution de la fonction exécutive au chef de l'État emportent comme conséquence l'attribution d'un pouvoir normatif à ce dernier. Il s'agit des décrets présidentiels. Déjà prévu par la version initiale de la Constitution, le domaine d'intervention de ces décrets a considérablement été élargi, posant ainsi quelques problèmes non seulement quant à sa délimitation, mais aussi sur sa place dans la hiérarchie des normes (1). Par ailleurs, le statut partisan du chef de l'État consacré par cette même révision emporte des conséquences quant à sa capacité d'impulsion sur le législatif. N'allant donc pas jusqu'à une consécration véritable de la fonction d'impulsion législative dont le président dispose de par son statut partisan, l'équilibre des pouvoirs consacrés conjugué à l'officialisation du statut partisan du président permettent de cerner un contrôle du président sur la fonction législative sans précédent (2).

1. L'existence d'une fonction exécutive autonome

La consécration d'un exécutif monocéphale par la révision constitutionnelle de 2017, composé donc d'un président qui n'est pas responsable devant la GANT, amène à s'interroger sur

¹⁶²² Le dernier alinéa de l'article 104 fait ainsi référence à la fonction d'élection, de nomination et des autres missions qui sont dévolues au président de la République par la Constitution et la loi sans préciser davantage le contenu de celles-ci. Ainsi, le pouvoir de nomination des membres de la Cour constitutionnelle n'est plus mentionnée à l'article 104 de la Constitution dans sa version actuelle.

¹⁶²³ Cf. *infra*, ce §, B., 1.

la nature de la fonction exécutive. Cela suppose en premier lieu l'identification des actes à la disposition de ce nouveau pouvoir exécutif, afin de cerner l'ampleur réelle que prend désormais cette fonction, au-delà de l'importance politique de son acteur principal. Les actes issus de l'exercice de cette fonction peuvent effectivement être regroupés sous le vocable des « actes de la présidence de la République »¹⁶²⁴. Outre les arrêtés (*yönetmelik*) prévus à l'article 124¹⁶²⁵, les décisions pour les actes individuels du président de la République (*Cumhurbaşkanlığı kararları*)¹⁶²⁶, ce sont les « décrets de la présidence de la République » (*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi*) définis à l'article 104 alinéa 17 de la Constitution de 1982 (version actuelle) qui constituent l'essence du pouvoir normatif de cet exécutif présidentiel :

« Le président de la République peut prendre un décret de la présidence de la République dans les matières relatives à la fonction exécutive. Les décrets de la présidence de la République ne peuvent intervenir dans les matières relatives aux droits fondamentaux, les droits et devoirs individuels mentionnés aux premier et deuxième chapitres de la deuxième partie de la Constitution, les droits et devoirs politiques mentionnés au quatrième chapitre. Les décrets de la présidence de la République ne peuvent être pris dans les matières pour lesquelles la Constitution consacre la compétence exclusive de la loi. Les décrets de la présidence de la République ne peuvent être pris dans les matières dans lesquelles la loi est expressément intervenue. Dans le cas où il existe des dispositions contraires entre le décret de la présidence de la République et les lois, les dispositions législatives s'appliquent. Dans le cas où la Grande Assemblée Nationale de Turquie adopte une loi dans une même matière que le décret de la présidence de la République, celui-ci devient caduc »¹⁶²⁷.

Ce nouvel instrument à la disposition de la présidence de la République pose question quant à l'étendue du pouvoir normatif qui peut être attribué, par ce biais, au président. En effet, la

¹⁶²⁴ K. Gözler, *Türk anayasa hukuku*, 2^e éd., Ekin, 2018, p. 800.

¹⁶²⁵ « Le président de la République, les ministères et les personnes morales de droit public peuvent, peuvent adopter des règlements dans leur domaine de compétence afin d'appliquer les lois et les décrets de la présidence de la République et à condition d'être conformes à ceux-ci.

Les règlements devant faire l'objet d'une publication au Journal officiel sont précisés par la loi » [« Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.

Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir ».

¹⁶²⁶ Avant l'entrée en vigueur de la révision, c'est l'état d'urgence qui permettait au président de la République d'exercer un pouvoir normatif, notamment par le recours aux décrets-lois (kanun hükmünde kararname). La révision de 2017, permet ainsi de mettre fin à l'état d'urgence en 2018, le président disposant alors des ressources suffisantes pour impulser la politique de manière directe.

¹⁶²⁷ Les décrets de la présidence de la République sont mentionnés à plusieurs reprises dans la Constitution de 1982, et sont notamment encadrés par l'alinéa 17 de l'article 104 dans sa version actuelle qui dispose :

[« Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir »].

Constitution de 1982 dans sa forme actuelle ne semble pas très nette sur la question de la nature du pouvoir normatif dévolu au président de la République. Celui-ci étant désormais le seul organe titulaire de la fonction exécutive, l'attribution d'un pouvoir normatif est inévitable. Par ailleurs, selon certains auteurs, comme E. Özbudun, il ne semble désormais plus possible dans la pratique de nos sociétés modernes de restreindre le domaine de compétence de la fonction exécutive à la simple application des dispositions législatives, supposant ainsi une investiture préalable de la loi¹⁶²⁸. En effet, la technicité, ainsi que la rapidité d'adoption des normes issues du pouvoir exécutif¹⁶²⁹ constituent des avantages certains en ce sens. Mais une différence non négligeable avec la plupart des régimes démocratiques actuels se situe dans le fait que l'exécutif exerce dans ceux-ci son pouvoir sous le contrôle de l'Assemblée législative représentative. Pourtant, par cette nouvelle compétence réglementaire dont dispose le président irresponsable, celui-ci peut adopter des dispositions à caractère général et impersonnel sans s'appuyer sur une loi. Il peut ainsi intervenir dans un domaine qui pourrait potentiellement concurrencer celui de la loi, et sans habilitation législative préalable. C'est ce que confirme la Cour constitutionnelle :

« 4. L'une des plus importantes spécificités du nouveau régime politique est qu'il reconnaisse au président de la République le pouvoir de prendre des dispositions sous le nom de "décrets de la présidence de la République". La spécificité la plus visible de ces décrets de la présidence de la République est qu'il confère le pouvoir au président de la République de prendre dans des matières déterminées des dispositions de manière autonome. Contrairement aux autres actes réglementaires du pouvoir exécutif, le président de la République peut adopter des dispositions dans le cadre du domaine défini par la Constitution, par le biais des décrets de la présidence de la République sans s'appuyer sur une loi, ou sur une habilitation de l'organe législatif »¹⁶³⁰.

¹⁶²⁸ E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, 19^e éd., Yetkin, 2019, p. 247. A ce propos, B. Faure affirme : « A l'origine, la tradition voulait qu'il n'existe pas de règlement sans l'investiture préalable d'un texte l'ayant formellement prévu. Cette exigence est naturelle à l'élaboration d'un État de droit et à la supériorité de la loi. Elle est tout à la fois indispensable à l'organisation pyramidale du système administratif et à la spécialité de chacune des administrations subordonnées à la compétence générale du gouvernement. Pourtant cette vision classique du pouvoir réglementaire ne correspond plus à la réalité concrète : sans disparaître, les liens entre la loi et le règlement se sont distendus conduisant au renforcement continu des pouvoirs d'application, à leur discrétionnalisation, à la propagation des pouvoirs implicitement reconnus » (B. Faure, « La crise du pouvoir réglementaire : entre ordre juridique et pluralisme institutionnel », *AJDA*, 1998, p. 548).

¹⁶²⁹ L. Favoreu, P. Gaïa et al., *Droit constitutionnel*, 21^e éd., coll. « Précis », Dalloz, p. 700.

¹⁶³⁰ « 4. Yeni hükûmet sisteminin en önemli özelliklerinden biri Cumhurbaşkanlığı'na "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" adı altında düzenleme yapma yetkisinin tanınmasıdır. CBK'ların en belirgin özelliği ise Cumhurbaşkanlığı'na belirli konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisinin verilmiş olmasıdır. Yürütmenin diğer düzenleyici işlemlerinden farklı olarak Cumhurbaşkanlığı Anayasa'da belirlenen yetki çerçevesinde herhangi bir kanuna dayanmadan ya da yasama organının onayı olmadan CBK'lar yoluyla düzenleme yapabilecektir » (*Anayasa Mahkemesi*, E. 2018/155, K. 2020/27, Kt. 11.06.2020, *Resmî gazetesi*, 23.07.2020-31194). Ce paragraphe est repris dans l'ensemble des décisions de la Cour constitutionnelle dans lesquelles se pose la question de la constitutionnalité d'un décret de la présidence de la République.

La Cour confirme plus loin qu'il s'agit bien, dans le respect de ces conditions, d'une « compétence générale qui est attribuée au président de la République »¹⁶³¹, mais que son domaine de compétence, « contrairement aux lois, est limité aux matières dévolues par la Constitution aux décrets de la présidence de la République »¹⁶³². Toutefois, le mode de rédaction de la révision constitutionnelle à propos du départage des compétences laisse entrevoir une réflexion hâtive des rédacteurs de la révision constitutionnelle, comme l'affirme Ö. Ülgen¹⁶³³. En effet, parmi les matières spécifiquement attribuées au domaine de compétence des décrets de la présidence de la République, ne figure pas, par exemple, l'organisation interne de la présidence de la République¹⁶³⁴, qui se trouve être pourtant l'objet du premier décret présidentiel¹⁶³⁵. Ainsi, en dehors des matières expressément dévolues au domaine de la loi ou des décrets par la Constitution ou la loi, la compétence appartient au domaine de compétence de l'autorité qui l'exerce. Sachant tout de même que le législateur peut se réattribuer la compétence dans le cas où le décret serait intervenu au préalable, alors que l'inverse n'est pas possible. Ainsi, et comme le confirme la Cour constitutionnelle dans la décision précitée, le décret présidentiel ne peut pas modifier une disposition régulée par le législateur¹⁶³⁶. La supériorité de la loi sur cet acte réglementaire de l'exécutif est donc bien reconnue par la Constitution, à l'exception des matières exclusivement attribuées à la compétence de l'exécutif.

En effet, les délimitations établies par l'article 104 alinéa 17 ne suffisent pas à créer un champ d'intervention bien défini. Celui-ci proscriit seulement leur intervention dans les domaines des droits et devoirs cités dans la Constitution. En revanche, les droits économiques et sociaux mentionnés dans le troisième chapitre de la deuxième partie de la Constitution n'intègrent pas les matières sur lesquelles les décrets ne peuvent pas intervenir. Ainsi, outre cette fonction exécutive autonome que crée la révision de 2017¹⁶³⁷ dans des matières sur lesquelles la loi ne peut

¹⁶³¹ « Düzenlemeyle yürütme yetkisine ilişkin olmak kaydıyla CBK çıkarma konusunda Cumhurbaşkanı'na genel bir yetki verilmiştir » (*ibid.*).

¹⁶³² *Ibid.*

¹⁶³³ Ö. Ülgen, « Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: ilk gözlemler », *Galatasaray üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/2, p. 630.

¹⁶³⁴ *Ibid.*

¹⁶³⁵ Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kararname numarası : 1 (*Resmî Gazete* 10.07.2018-30474).

¹⁶³⁶ La Cour affirme ainsi pour justifier l'annulation d'une disposition du décret de la présidence de la République n°19 du 10 octobre 2018 : « La modification des lois fait partie de la fonction et des attributions de la GANT et la révision constitutionnelle effectuée par la loi n°6771 qui n'a visiblement pas prévu de disposition dérogeant à cette règle [...] » [« Kanunları değiştirmenin TBMM'nin görev ve yetkileri kapsamında bulunduğu ve 6771 sayılı Kanun'la yapılan Anayasa değişikliğiyle bu hususta farklı bir düzenleme öngörülmediği gözetildiğinde kuralın yürütme yetkisine değil yasama yetkisine ilişkin olduğu açıktır »] (*Anayasa Mahkemesi*, E. 2018/155, K. 2020/27, Kt. 11.06.2020, *Resmî gazete*, 23.07.2020-31194).

¹⁶³⁷ Cette fonction permet ainsi au président de régir des matières pour lesquelles la Constitution prévoit sa compétence exclusive par le biais ses décrets : la nomination et la révocation dans la haute fonction publique, et l'adoption des règles de procédures et des principes relatives à celles-ci (article 104 alinéa 9) ; la création des ministères, leur suppression, leur fonctions et leurs attributions, leur organisation et la création de leur structure centrale et des structures déconcentrées (article 106 alinéa 11) ; les actes de fonctionnement, la détermination de la durée du mandat des membres et les autres actes relatifs à leurs statuts du Conseil de contrôle d'État (article 108 alinéa 4) ; l'organisation du secrétariat général du CSN et ses fonctions (article 118 alinéa 6).

intervenir¹⁶³⁸, le président dispose d'un domaine de compétence générale dans les matières relatives à la fonction exécutive¹⁶³⁹. De plus, les décrets présidentiels, comme les lois, peuvent créer des personnalités morales de droit public¹⁶⁴⁰. Par ailleurs, la révision constitutionnelle reconnaît un pouvoir conséquent et sans précédent au président de la République dans le cadre de l'état d'urgence¹⁶⁴¹.

Ce n'est donc que par une intervention *a posteriori* que le législateur peut se saisir d'une matière régulée par un décret présidentiel. Laissant ainsi un champ assez libre à la présidence de la République pour apprécier son domaine de compétence, la révision constitutionnelle de 2017 confère une autonomie dont la portée réelle ne peut que s'exacerber par la pratique politique.

2. Le caractère extensible du domaine de compétence de la présidence de la République : l'unification de la fonction gouvernementale

Il ressort de ce qui précède qu'une large part de la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif est délaissée à l'appréciation des gouvernants. Celle-ci est donc tributaire de l'équilibre des pouvoirs existant dans les institutions. Dès lors, dans les cas où le président dispose d'une majorité personnelle à la GANT, ce qui, comme vu au préalable, serait le principe au regard notamment de la concordance des élections présidentielles et législatives, celui-ci peut avoir librement recours soit à la norme législative, soit à la norme réglementaire, pour des raisons d'opportunité politique.

Ce n'est que par une interprétation stricte du domaine de compétence des décrets de la présidence de la République prévu par la Constitution que le pouvoir réglementaire du président de la République pourrait être contenu. Or, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ne semble pas aller dans ce sens, comme l'indiquent par ailleurs les nombreuses opinions dissidentes dans les décisions relatives à la constitutionnalité de ces décrets. En effet, si la Cour semble mettre en place une méthode de ce type de contrôle qu'elle met en exergue en reproduisant les mêmes développements sous le premier titre de « l'examen sur le fond »¹⁶⁴² qui est « le cadre constitutionnel et le contrôle juridictionnel des décrets de la présidence de la République »¹⁶⁴³ dans les treize premiers paragraphes de ces décisions, les membres le composant n'ont pas la même interprétation de la délimitation du champ de compétence des décrets présidentiels. Plus précisément sur cette question, le contrôle effectué par le juge constitutionnel se décompose des étapes suivantes :

¹⁶³⁸ V. en ce sens I. Arpacı, A. Baharçiçek, « Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ne diyor ? Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin bir içerik analizi », *Ombudsman Akademik*, n°12, 2020, vol. 6, p. 36.

¹⁶³⁹ Article 104 alinéa 17 précité.

¹⁶⁴⁰ Article 123 alinéa 3 de la Constitution de 1982 (version actuelle).

¹⁶⁴¹ Cf. *infra*.

¹⁶⁴² « III. Esasın incelenmesi » dans le texte.

¹⁶⁴³ « A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi » dans le texte.

- 1- Le contrôle de la conformité du décret à la première phrase de l'article 104 alinéa 17 : la norme mise en place par le décret doit relever de la fonction exécutive.
- 2- Le contrôle de conformité du décret à la deuxième phrase de l'article 104 alinéa 17 : la norme mise en place par le décret ne doit être relative aux droits fondamentaux, les droits et devoirs individuels mentionnés aux premier et deuxième chapitres de la deuxième partie de la Constitution, les droits et devoirs politiques mentionnés au quatrième chapitre.
- 3- Le contrôle de la conformité du décret à la troisième phrase de l'article 104 alinéa 17 : la norme mise en place par le décret ne doit pas intervenir sur une matière relevant de la compétence exclusive du législateur prévue par la Constitution¹⁶⁴⁴.
- 4- Le contrôle de la conformité du décret à la quatrième phrase de l'article 104 alinéa 17 : la norme mise en place par le décret ne doit pas intervenir sur une matière dans laquelle le législateur est déjà expressément intervenu.

Le juge constitutionnel suit ainsi la rédaction de l'article 104 en privilégiant une interprétation littérale de l'article 104 alinéa 17. La décision E. 2018/155 de la Cour constitutionnelle¹⁶⁴⁵ laisse entrevoir que lorsque le non-respect du domaine de compétence par le décret présidentiel est manifeste, les membres de la Cour peuvent statuer à l'unanimité pour annuler le décret présidentiel. Mais dans ce cas précis, le décret présidentiel avait explicitement pour objet la modification d'une norme législative. En revanche, lorsque le travail d'interprétation prend une place plus conséquente dans l'analyse de la constitutionnalité du décret de la présidence de la République, les décisions de la Cour, qui semblent dans ce cas privilégier la constitutionnalité des décrets, laissent place à davantage de contradictions¹⁶⁴⁶. Par exemple, dans sa décision E. 2018/125 relative au contrôle de constitutionnalité du décret de la présidence de la République n°8 portant sur l'institution et des fonctions du Haut Conseil militaire (*Yüksek Askeri Şûra*)¹⁶⁴⁷, la Cour considère que la disposition prévoyant que l'autorité en charge des services du secrétariat de ce Conseil est déterminée par le président de la République est constitutionnelle. Or, comme le relèvent quatre membres de la Cour constitutionnelle, dont son président, l'article 123 de la Constitution de 1982 dispose que l'« administration qui constitue un ensemble par son institution et ses attributions est organisée par la loi »¹⁶⁴⁸. L'exception à cette règle est prévue par le troisième alinéa de ce même article qui prévoit que « la personnalité morale de droit public est instituée par la loi ou par décret de la présidence de la République »¹⁶⁴⁹. La matière dont traite la disposition

¹⁶⁴⁴ Ne disposant d'aucune disposition regroupant l'ensemble des matières réservées à la compétence exclusive de la loi (dans un esprit similaire à l'article 34 de la Constitution de 1958), la Cour renvoie à sa jurisprudence antérieure en précisant les décisions concernées.

¹⁶⁴⁵ Références de la décision.

¹⁶⁴⁶ Comme le laisse à penser les décisions de la Cour constitutionnelle E. 2018/125, E. 2018/124 et E. 2018/78.

¹⁶⁴⁷ *Resmî Gazete*, 05.07.2018-30479.

¹⁶⁴⁸ « İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir » (*Resmî Gazete*, 09.10.1982-17863, p. 34).

¹⁶⁴⁹ « Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur ». Il s'agit ici de la formulation issue de la révision de 2017 (article 16 de la loi de révision constitutionnelle du 21 janvier 2017, *Resmî gazete*,

litigieuse n'entre pas dans l'exception prévue par la disposition constitutionnelle. Pourtant, la Cour reconnaît la compétence du décret pour se saisir de cette question au motif que cette question ne serait pas de la compétence exclusive du législateur¹⁶⁵⁰ et qu'il n'y aurait pas de disposition législative traitant de la question saisie par le décret¹⁶⁵¹. Pour la majorité des membres de la Cour, la détermination de l'autorité en charge du secrétariat du Haut Conseil militaire n'est pas une question relative à « l'institution ou aux attributions de l'administration ». Alors que selon les quatre opinions contradictoires, la question relève bien de la disposition de l'article 123 alinéa 1^{er} qui prévoit la compétence exclusive du législateur, et serait ainsi contraire à la troisième phrase de l'article 104 alinéa 17.

D'autres décisions de la Cour constitutionnelle vont dans le même sens et tendent à démontrer que sa jurisprudence va dans le sens d'une conception élargie du domaine de compétence des décrets de la présidence de la République. Il ressort de cela que le caractère extensible du domaine d'intervention des décrets présidentiels ne pourrait donc être régulé que par une intervention explicite du législateur en ce sens. Toutefois, il peut être plus difficile pour la loi de « lutter » contre les décrets présidentiels pour des raisons de logistique normative, et malgré son positionnement supérieur dans la hiérarchie des normes. En effet, le processus d'adoption de la loi est plus long, plus fastidieux que celui des décrets. Par ailleurs, la présidence de la République dispose d'une palette plus large d'instruments normatifs, qui peuvent être considérés, malgré leur caractère inférieur, comme s'imposant avec plus d'efficacité auprès de l'administration¹⁶⁵². Le caractère général et impersonnel dont sont dotés les décrets de la présidence de la République, additionnée à l'interprétation extensive de leur domaine développée par la Cour constitutionnelle, et une certaine forme d'inertie du Parlement quant au travail législatif produit ainsi que la soumission de la majorité au *leadership* présidentiel, tendent à faire de ces décrets de la présidence de la République le seul et unique centre d'impulsion du pouvoir. Dès lors, le constat selon lequel la pratique actuelle des décrets de la présidence de la République tend vers une forme de dévalorisation du recours à la loi comme expression principale du pouvoir normatif général et impersonnel s'impose avec d'autant de véracité qu'il s'agit déjà d'une réalité des régimes d'unité d'orientation politique actuelle. La présidentialisation normative ne fait que renforcer cette puissance de l'exécutif préalablement observée.

De plus, si l'ingénierie constitutionnelle issue de la révision de 2017 ne prévoit plus de responsabilité politique de l'exécutif devant le Parlement, celle-ci intègre tout de même des pouvoirs conséquents de l'exécutif dans la fonction législative dont le veto présidentiel constitue sans doute l'outil ultime pour contourner une opposition éventuelle de la GANT à un décret de la

11.02.2017-29976), la précédente prévoyant la compétence de la loi ou d'une prérogative explicitement prévue par la loi (*Resmî Gazete*, 09.10.1982-17863, p. 34).

¹⁶⁵⁰ V. le §23 de la décision E. 2018/125.

¹⁶⁵¹ V. le §24 de la décision E. 2018/125.

¹⁶⁵² V. par exemple en ce sens D. Lochak, « Le Principe de légalité. Mythes et mystifications », *L'actualité juridique. Droit administratif*, 1981, p. 390.

présidence de la République. En effet, depuis cette dernière révision, le pouvoir de renvoi en seconde lecture du président de la République¹⁶⁵³ prend bien la forme d'un veto suspensif dans la mesure où, pour contourner l'exercice de cette prérogative du président de la République et parvenir à l'adoption définitive de la loi, la GANT doit adopter cette dernière à la majorité absolue du nombre total de ses membres¹⁶⁵⁴. C'est ainsi que, comme le remarque İ. Doğan, malgré la reconnaissance du caractère supérieur des lois aux décrets, le veto présidentiel constitue une « menace » de nature à rendre « insignifiante » la protection mise en place du domaine de la loi¹⁶⁵⁵. Toutefois, avec la prise en compte du *leadership* systématique du président de la République sur la majorité de la GANT préalablement étudiée¹⁶⁵⁶, le veto présidentiel constitue plutôt une soupape de sécurité pour parfaire l'unité politique présidentielle déjà bien en place.

Un indice de cette affirmation est le pouvoir détenu désormais par le président de la République dans la matière budgétaire qui est d'une importance stratégique dans l'impulsion de la politique gouvernementale. Ainsi, l'initiative budgétaire est conservée par le président de la République selon l'alinéa 3 de l'article 161 de la Constitution de 1982¹⁶⁵⁷, alors que celui-ci ne dispose pas en principe de l'initiative législative. Il revient donc au président de la République de préparer la loi de finances et de la soumettre à la GANT. Il s'agit bien ici d'une « proposition » et non d'un « projet », selon la terminologie utilisée dans la forme révisée de la Constitution¹⁶⁵⁸ confondant ainsi le pouvoir d'initiative présidentielle et celui des parlementaires. La Constitution de 2017 consacre donc bien une unité d'orientation politique non pas seulement au travers des conséquences pratiques des mécanismes qu'elle consacre, mais bien plus directement, à travers notamment cette disposition.

¹⁶⁵³ Selon l'article 104 alinéa 6 de la Constitution de 1982, « Il [le président de la République, *ndlr*] renvoie les lois pour une nouvelle délibération à la Grande Assemblée nationale de Turquie » [« Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir »] (*Resmî gazete*, 09.11.1982-17863, p. 28).

¹⁶⁵⁴ Selon l'article 89 alinéa 3 de la Constitution « Si la Grande Assemblée nationale de Turquie adopte dans les mêmes termes la loi renvoyée à la majorité absolue du nombre total des membres [« Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır ; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir »].

¹⁶⁵⁵ « Ancak cumhurbaşkanına 104. madde ile tanınan geniş yetkiler karşısında, özellikle veto tehdidi, burada kanunlar lehine sağlanan koruma alanını anlamsızlaştırabilme potansiyeli taşımaktadır » (İ. Doğan, « Türk tipi başkanlık modeli bağlamında 2017 Anayasa değişikliğinin irdelenmesi », in İ. Doğan, S. Ünver (dir.), *Dört kıtada başkanlık sistemi*, Astana, 2017, p. 29).

¹⁶⁵⁶ Cf. *supra*

¹⁶⁵⁷ « Le président de la République présente à la Grande Assemblée nationale de Turquie la proposition de la loi de finance au plus tard soixante-quinze jours avant la nouvelle année budgétaire. La proposition de la loi de finance est discutée par la commission des finances [« Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır »] (rédaction issue de l'article 15 de la loi n°6771 du 21 janvier 2017, *op. cit.*).

¹⁶⁵⁸ Dans sa version initiale, cette initiative dévolue au Conseil des ministres était bien dénommée « projet » (v. article 162 de la version initiale de la Constitution de 1982, *Resmî gazete* 09.11.1982-17863, p. 48).

Au regard de tous ces éléments, conjugués au statut de *leadership* présidentiel sur la majorité de la GANT préalablement étudié¹⁶⁵⁹, il ne fait pas de doute que le centre d'impulsion politique est constitué par la présidence de la République dans la pratique politique permise par le texte constitutionnel. Cela permet ainsi de maintenir l'unité d'orientation politique qui préexiste avant la révision de 2017, en consacrant pleinement la fonction gouvernementale présidentielle et donc le présidentielisme.

§ 2. LE TATONNEMENT FRANÇAIS A PROPOS DE LA CONSECRATION DE LA FONCTION PRESIDENTIELLE GOUVERNEMENTALE

La véritable consécration de la fonction présidentielle gouvernementale en France est en réalité très réduite puisqu'elle ne concerne que des matières très spécifiques comme l'engagement des forces nucléaires par exemple, ou bien des mécanismes qui tendent à favoriser le statut partisan du président de la République (quinquennat, inversion du calendrier électoral, *etc*)¹⁶⁶⁰ sans qu'il s'agisse de consacrer directement et clairement la fonction gouvernementale pourtant bien établie par la pratique politique.

La réflexion sur une éventuelle réforme des institutions est pourtant très abondante en France (A), mais les conclusions tendent souvent vers une révision en marge de la fonction présidentielle et, par conséquent, en faveur d'une conservation de la souplesse dans l'interprétation de celle-ci (B), permettant donc une meilleure adaptabilité de la V^e République aux différents contextes politiques.

A. Une réflexion permanente sur la consécration de la fonction présidentielle gouvernementale

Le décalage entre la fonction présidentielle telle qu'inscrite dans la Constitution de 1958, et la pratique réelle de celle-ci ne crée pas de doute chez les acteurs de la V^e République. Aussi, la réflexion entourant la consécration d'une fonction présidentielle correspondant davantage à la réalité du pouvoir apparaît dès les premières années du régime politique (1). Pour autant, cette réflexion n'est pas encore aboutie dans la mesure où la question revient se poser de manière cyclique, et notamment à chaque renouvellement du détenteur de la fonction présidentielle (2).

¹⁶⁵⁹ Cf. *supra*, ce titre, chapitre I.

¹⁶⁶⁰ Cf. *supra*, ce titre, chapitre I, section 2, §2.

1. Une réflexion ancienne

La réflexion concernant la fonction présidentielle n'est bien évidemment pas nouvelle. Bien qu'elle semble avoir pris plus d'importance depuis le passage de la cohabitation, qui met en exergue la nécessité de définir avec plus de clarté les fonctions dévolues au sein de l'exécutif au président et au Premier ministre, le texte de 1958 apparaît bien insuffisant à donner un cadre précis de l'exercice de la fonction présidentielle au regard de la pratique politique.

Ainsi, si la révision de l'élection présidentielle au suffrage universel direct de 1962, insufflée par le général de Gaulle, apparaît comme étant la première étape qui devrait mener à une forme de consécration de la fonction présidentielle gouvernementale, d'autres tentatives, ayant abouties ou non, indiquent la permanence de la réflexion au sujet de la fonction présidentielle. L'initiative de G. Pompidou, dont la volonté de maintenir le régime français issu de la Constitution de 1958 dans le cadre du présidentielisme semble avérée¹⁶⁶¹, d'instaurer le quinquennat qu'il formule par le biais d'un message au Parlement en date du 3 avril 1973¹⁶⁶² marque sans nul doute l'ancienneté d'une telle réflexion. Mais si toutefois l'ancien président assume les qualités de la Constitution de 1958 donnant plus de souplesse du fait d'un « système bâtarde », une telle tentative à cet instant de la vie politique française confirme l'émergence d'une réflexion dans les plus hautes sphères sur un statut du président de la République cultivant son ambivalence avec la consécration future d'une fonction présidentielle gouvernementale. Dans une même tendance, V. Giscard d'Estaing, bien qu'il ne dispose pas alors des moyens politiques pour se lancer dans une telle initiative¹⁶⁶³, n'hésite pas à affirmer sa « préférence » du régime présidentiel¹⁶⁶⁴.

Mais une telle consécration se confond assez rapidement dans le discours politique français avec la volonté de certaines personnalités de voir la V^e République évoluer vers un régime

¹⁶⁶¹ Ce qui est démontré dans la thèse de F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentiel français*, Economica, 1979.

¹⁶⁶² « Il ne m'appartient pas, Mesdames et Messieurs, de définir devant vous les réformes que nous proposera le Gouvernement. Il en est une cependant que je dois évoquer, car elle touche directement à ma fonction. Je veux parler de la durée du mandat présidentiel. Hostile à la coïncidence des élections législatives et présidentielles, que le droit de dissolution rend d'ailleurs illusoire, je n'en crois pas moins depuis longtemps que le septennat n'est pas adapté à nos institutions nouvelles, et ma propre expérience m'a confirmé dans cette idée. Il va de soi toutefois que je ne pourrais envisager sa réduction à compter de l'élection de 1976, et par les voies de l'article 89 de la Constitution, que si un accord suffisant était conclu entre les membres des deux Assemblées pour que le projet de loi ne soit pas encombré, et du même coup condamné, par des propositions annexes, si tentantes qu'elles puissent apparaître à certains. Dans ce cas, tout serait remis en question et ne pourrait être repris, éventuellement et le moment venu, que par une autre voie, alors que la coopération du Gouvernement et du Parlement, telle que je viens de la souhaiter, devrait sur un tel sujet trouver à bref délai l'occasion de se manifester de façon éclatante » (extrait du message au Parlement de G. Pompidou du 3 avril 1973, [en ligne : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Georges_Pompidou/Pompidou_3041973.pdf]).

¹⁶⁶³ V. Giscard d'Estaing ne procède pas à la dissolution de l'Assemblée nationale. Désormais considérée comme sa « première vraie erreur » (J.-J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel et J. Benetti, *Histoire de la V^e République (1958-2017)*, 16^e éd., Dalloz, 2017, p. 220), ce choix donne lieu pour la première fois sous la Ve République à un « président minoritaire dans sa majorité » (*ibid.*, p. 224).

¹⁶⁶⁴ P. Avril, « Ce qui a changé dans la V^e République », *Pouvoirs*, n°9, 1979, p. 54 : « A la veille de son élection M. Giscard d'Estaing avait confirmé que sa "préférence allait à l'évolution vers un statut constitutionnel plus conforme au modèle classique d'un régime présidentiel", et s'il ajoutait qu'il appliquerait naturellement la Constitution, cette inclination personnelle indique dans quel sens il entendait le faire ».

présidentiel. Cette réflexion qui se pose préalablement même à l'élaboration de la Constitution de 1958¹⁶⁶⁵ trouve écho après son adoption, et notamment à la suite de la consécration de l'élection présidentielle au suffrage universel direct. La proposition d'adopter le régime présidentiel en France est ainsi affirmée dès le début des années 1960 dans les écrits de G. Vedel¹⁶⁶⁶ et de M. Duverger¹⁶⁶⁷. C'est aussi une question que se pose F. Goguel dans un article en 1962¹⁶⁶⁸ qui y trouve certains avantages essentiellement liés au statut du président de la République, sans y être réellement favorables. Mais le point d'orgue de ces différentes propositions est constitué non pas forcément par la spécialisation fonctionnelle des pouvoirs qui définirait le régime présidentiel, mais bien la consécration de la fonction présidentielle gouvernementale à travers laquelle un rééquilibrage des institutions pourrait être alors envisagé. Car, comme le met en exergue P. Lauvaux, il s'agit d'un « modèle néo-parlementaire »¹⁶⁶⁹ qui est préconisé et qui est « caractérisé par l'élection directe du Premier ministre au suffrage universel »¹⁶⁷⁰. Pour ainsi dire, la volonté de consacrer le régime présidentiel s'inscrit en général dans une forme d'acceptation de la fonction présidentielle gouvernementale, mais avec une interrogation sur la « séparation stricte des pouvoirs »¹⁶⁷¹ que serait en réalité la spécialisation fonctionnelle dont la pratique apparaît comme problématique dans le cadre des institutions françaises¹⁶⁷². En consacrant définitivement la fonction présidentielle gouvernementale, il est possible de mettre fin non seulement à l'ambivalence du régime politique¹⁶⁷³ selon la thèse de G. Vedel, mais aussi de rééquilibrer les institutions.

Mais l'essentiel est là, et malgré un régime conçu sur-mesure pour le général de Gaulle, il y a une forme d'acceptation de la fonction présidentielle gouvernementale, qui est certes loin d'être unanime, mais bien présente du fait de l'émergence d'une réflexion sur l'opportunité du régime présidentiel. Celle-ci, bien qu'elle existât préalablement à la Constitution de 1958, se pose tout de même avec plus de force puisqu'elle a le mérite d'impliquer non pas le renforcement du statut présidentiel, mais bien son rééquilibrage. C'est la raison pour laquelle la question de l'évolution de la V^e République vers un régime présidentiel, et donc l'opportunité de consacrer une fonction présidentielle gouvernementale, reste encore d'actualité.

¹⁶⁶⁵ Le thème du régime présidentiel a un « écho surprenant » selon M. Duverger « au printemps 1956 » (M. Duverger, *La VI^e République et le régime présidentiel*, Fayard, 1961, p. 8).

¹⁶⁶⁶ G. Vedel, « Vers le régime présidentiel ? », *Revue française de science politique*, vol. 14, 1964/1, pp. 20-32.

¹⁶⁶⁷ M. Duverger, *La VI^e République et le régime présidentiel*, op. cit.

¹⁶⁶⁸ F. Goguel, « Réflexions sur le régime présidentiel », *Revue française de science politique*, vol. 12, 1962/2, pp. 289-311.

¹⁶⁶⁹ P. Lauvaux, « L'illusion du régime présidentiel », in M. Ameller, P. Ardant, et J.-C. Bécane (dir.), *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril : la République*, Montchrestien, 2001, p. 333.

¹⁶⁷⁰ *Ibid.*

¹⁶⁷¹ *Ibid.*, p. 335.

¹⁶⁷² *Ibid.*

¹⁶⁷³ Comme le dénonce D. Rousseau dans son article « Il faut en finir avec ce système à la fois parlementaire et présidentiel », *Le Monde*, 19 septembre 2014, p. 21.

2. Une réflexion cyclique

La réflexion autour de la consécration de la fonction présidentielle gouvernementale n'étant pas aboutie, elle revient se poser dans la doctrine¹⁶⁷⁴, mais aussi dans la vie politique¹⁶⁷⁵. Le caractère cyclique de celle-ci est illustré à travers la volonté de chaque détenteur de la fonction présidentielle d'initier sa propre réforme des institutions. Cette dernière peut porter sur une réflexion générale sur l'avenir des institutions, ou encore sur une question plus précise¹⁶⁷⁶. Mais elle comporte souvent la question de l'évolution de la fonction présidentielle. C'est donc le plus souvent par le biais de la désignation d'un groupe de réflexion préalablement à une éventuelle révision de la Constitution que ce sujet est traité.

C'est en premier lieu le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, désigné plus simplement le « Comité Vedel » en 1993 qui est chargé par décret « de donner un avis sur les propositions de révision de la Constitution que le Président de la République a rendues publiques le 30 novembre 1992, annexées au présent décret, et de formuler toutes les recommandations qu'il jugera utiles pour adapter les institutions de la Ve République »¹⁶⁷⁷. L'un des axes que le Comité développe porte sur « un exécutif mieux défini »¹⁶⁷⁸. Le Comité pose les questions suivantes :

« La première porte sur le fond : est-il utile ou nécessaire de rééquilibrer les pouvoirs respectifs reconnus par le texte de 1958 au chef de l'État et au Premier ministre, voire au Gouvernement ? La seconde porte sur la cohérence : compte tenu de l'attribution des pouvoirs telle qu'elle existe, y a-t-il lieu de rectifier le texte constitutionnel pour supprimer des lacunes ou des ambiguïtés »¹⁶⁷⁹.

¹⁶⁷⁴ D. Rousseau, « Il faut en finir avec ce système à la fois parlementaire et présidentiel », *Le Monde*, 19 septembre 2014, p. 21 ; O. Carton, « D'une Cinquième République parlementaire à une sixième République présidentielle ? (Regard sur l'inutilité chronique et les dangers d'un projet constitutionnel récurrent) », *Les Petites Affiches*, n°104, 2004, pp. 8-15 ; G. Gondouin, « Propos sur la France et le régime présidentiel », *RDP*, 1998/2, pp. 373-407 ; B. Pauvert, « Quinquennat, changer la République ou changer de République », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2000/4, pp. 1503-1514 ; G. Vedel, « La France a besoin d'un régime présidentiel », *Entreprise*, n°120, 1957, p. 37.

¹⁶⁷⁵ Pour quelques exemples v. F. Hollande, « Instaurer un véritable régime présidentiel avec un Parlement plus fort », *Le Monde*, 23 octobre 2019, p. 28 ; F. Bayrou, « Pour un régime présidentiel équilibré », *Le Monde*, 13 juin 2000, p. 1 ; J. Lang, *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, 2004, p. 161 ; D. Strauss-Kahn, *La flamme et la cendre*, Grasset, 2002, pp. 368-369 ; E. Barrachin, « Instituons un vrai régime présidentiel », *Revue politique et parlementaire*, n°741, 1964, p. 4

¹⁶⁷⁶ Par exemple, alors que J. Chirac charge, par un décret du 4 avril 2002, la Commission présidée par P. Avril de mener une réflexion sur le statut pénal du président de la République (*JORF*, 6 juillet 2002, p. 11633), F. Hollande initie par un décret du 16 juillet 2012 la création du Comité sur la rénovation et la déontologie de la vie politique dite « Commission Jospin » (*JORF*, 17 juillet 2012, texte 2 sur 144).

¹⁶⁷⁷ Article 2 du décret n°92-1247 du 2 décembre 1992 instituant un comité consultatif pour la révision de la Constitution (*JORF*, 3 décembre 1992, p. 16487).

¹⁶⁷⁸ Rapport remis au président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution (*JORF*, 16 février 1993, p. 2538).

¹⁶⁷⁹ *Ibid.*, p. 2540.

Il est donc naturellement attendu de celui-ci qu'il se prononce sur une éventuelle redéfinition de la fonction présidentielle, voire une consécration de la fonction gouvernementale de ce dernier. Mais le comité fait preuve de prudence « en recherchant la clarification lorsqu'elle semblait utile » dans le cadre de sa réflexion sur l'exécutif¹⁶⁸⁰. Ce n'est ainsi que dans le cadre de la politique étrangère et de la défense nationale que le Comité se prononce en faveur d'une certaine forme de reconnaissance du pouvoir d'impulsion du président dans ces domaines¹⁶⁸¹ sans une véritable consécration de celui-ci¹⁶⁸².

Bien qu'elle n'en ait pas l'objet, la désignation de la commission chargée de mener une réflexion sur le statut pénal du Président de la République, dite « Commission Avril » en 2002 par J. Chirac¹⁶⁸³, implique aussi une réflexion sur la réalité de la fonction présidentielle afin de proposer un statut pénal adapté. Le rapport de la commission transmis le 12 décembre au président de la République¹⁶⁸⁴ souligne en effet que « le Président de la V^e République se distingue par le rôle éminent qui est le sien, en particulier en matière de politique étrangère et de défense »¹⁶⁸⁵. Ainsi, pour élaborer le statut pénal du président de la République, la commission insiste sur la nécessité de protéger la fonction présidentielle qui « exige une protection spécifique »¹⁶⁸⁶, et celle de la protéger proportionnellement aux exigences de cette fonction¹⁶⁸⁷. Pour cela, le rapport de la commission doit donc définir cette fonction présidentielle. En cela, le rapport de la commission Avril semble aussi prudent que celui de la commission Vedel, en ne faisant pas le choix de consacrer la fonction présidentielle gouvernementale, même de manière indirecte, par une proposition de mettre en place une responsabilité politique du président¹⁶⁸⁸. En revanche, il est

¹⁶⁸⁰ *Ibid.*

¹⁶⁸¹ Le rapport évoque en réalité la « prééminence » ou la « primauté » présidentielle (*ibid.*).

¹⁶⁸² En effet, le comité estime que la politique étrangère n'est pas « une matière qui donne prise à un encadrement normatif », et que « l'autorité du Président de la République en ce domaine est une autorité privilégiée », il propose une « meilleure association du Parlement » aux « projets de ratification des traités et accords internationaux » (*ibid.*, pp. 2540-2541). En ce qui concerne la « matière de la défense », il « constate la prééminence du Président de la République, chef des armées, en charge des grandes orientations de la défense nationale à travers la présidence des conseils et comités supérieurs de la défense, tout en proposant de préciser le rôle du Premier ministre ». Pour ce faire, ce n'est pas l'article 5 que le comité propose de réviser mais bien l'article 21 de la Constitution de 1958 définissant la fonction primo-ministérielle, en remplaçant la mention « il est responsable de la défense nationale » par « il est responsable de l'organisation de la défense nationale » (*ibid.*, p. 2541). Ce faisant, la stratégie constitutionnelle du comité semble davantage pencher vers la protection du domaine de compétence du Premier ministre, qui est certes revu à la baisse afin de reconnaître, sans la consacrer, l'impulsion du président de la République dans le domaine.

¹⁶⁸³ Décret n°2002-961 du 4 juillet 2002 portant création d'une commission chargée de mener une réflexion sur le statut pénal du Président de la République (*JORF*, 6 juillet 2002, p. 11633).

¹⁶⁸⁴ *JORF*, 13 décembre 2002, pp. 20633-20643.

¹⁶⁸⁵ *Ibid.*, p. 20633. Le rapport poursuit ainsi : « Il est significatif à cet égard qu'il soit le seul chef d'État à participer régulièrement aux sommets européens (au demeurant, les chefs de gouvernement participant à ceux-ci sont généralement protégés par les immunités attachées au mandat parlementaire, qu'ils conservent le plus souvent) » (*ibid.*).

¹⁶⁸⁶ *Ibid.*, p. 20638.

¹⁶⁸⁷ *Ibid.*, pp. 20638-20639.

¹⁶⁸⁸ Le rapport justifie ce choix en se référant à l'irresponsabilité du président : « [L]a responsabilité du Gouvernement devant le Parlement est la contrepartie de la traditionnelle irresponsabilité présidentielle, parce que la continuité de l'État que le président a la mission d'assurer exclut qu'il soit contraint de démissionner. Ses actes sont ainsi contresignés par le Premier ministre et un ou plusieurs ministres, à l'exception des pouvoirs énumérés à l'article 19,

admis dans le rapport que le président ait la qualité d'un « représentant de la nation » en raison « du rôle que lui confèrent la Constitution et son élection au suffrage universel direct »¹⁶⁸⁹.

Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions ou « Comité Balladur » est créé en 2007¹⁶⁹⁰. Il est « chargé d'étudier les modifications de la Constitution et des textes qui la complètent propres à répondre aux préoccupations exprimées par le Président de la République dans la lettre annexée au présent décret, et de formuler toutes les autres recommandations qu'il jugera utiles »¹⁶⁹¹. Ces préoccupations, c'est d'abord dans le discours d'Épinal du 12 juillet 2007 sur le thème de « la démocratie irréprochable »¹⁶⁹² que N. Sarkozy les formule. La première mission qu'il confie au Comité Balladur dans la lettre annexée au décret consiste à mener une réflexion sur la « nécessité de redéfinir les relations entre les différents membres de l'exécutif d'une part, aux moyens de rééquilibrer les rapports entre le Parlement et l'exécutif d'autre part »¹⁶⁹³. Mais c'est bien, là aussi, la fonction présidentielle qui est au cœur de la réflexion que doit mener le Comité. En effet, dans son discours d'Épinal, N. Sarkozy affirme :

« Je souhaite que le Président gouverne, pour reprendre l'expression de Georges Pompidou qui l'a employée bien avant moi. Mais je souhaite que dès lors il soit amené à rendre davantage de comptes »¹⁶⁹⁴.

Dans la continuité de cette déclaration, le président demande au Comité Balladur de donner son avis sur la question de savoir si et dans quelle mesure « l'articulation des pouvoirs du Président de la République et du Premier ministre devrait être clarifiée pour prendre acte de l'évolution qui a fait du Président de la République le chef de l'exécutif »¹⁶⁹⁵. Pour autant, il ne s'agit pas d'une carte blanche puisque le président précise qu'« étant observé toutefois que cette articulation n'est guère dissociable du régime de responsabilité actuellement en vigueur »¹⁶⁹⁶. Mais il demande

mais la responsabilité politique du Gouvernement s'étend à toutes les décisions présidentielles qu'il assume, y compris celles qui sont dispensées du contreseing » (*ibid.*, p. 20638).

¹⁶⁸⁹ *Ibid.*, p. 20638.

¹⁶⁹⁰ Décret n°2007-1108 du 18 juillet 2007 portant création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République (*JORF*, 19 juillet 2007, texte 15 sur 234).

¹⁶⁹¹ Article 1^{er} du décret n°2007-1108 du 18 juillet 2007 (*op. cit.*).

¹⁶⁹² Pour une retranscription du discours v. le *site officiel vie publique* [en ligne : <https://www.vie-publique.fr/discours/167260-declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-le-ro>]. Le lieu choisi pour prononcer le discours de N. Sarkozy fait clairement référence au discours d'Épinal prononcé par le général de Gaulle le 29 septembre 1946, dans la lignée de son discours de Bayeux du 16 juin de la même année. Il est possible d'interpréter ce choix comme une volonté de faire figure d'héritier du gaullisme. N. Sarkozy cherche sans doute ainsi une révision qui soit dans la continuité avec ce qui a été construit en 1958 et non une rupture nette. Les nombreuses références au général de Gaulle dans le discours semblent converger en ce sens.

¹⁶⁹³ Lettre du président de la République au Premier ministre, annexe au décret n°2007-1108 du 18 juillet 2007 (*op. cit.*).

¹⁶⁹⁴ Discours d'Épinal du 12 juillet 2007 de N. Sarkozy (*op. cit.*).

¹⁶⁹⁵ Annexe au décret n°2007-1108 du 18 juillet 2007 (*op. cit.*).

¹⁶⁹⁶ *Ibid.* Il poursuit ainsi : « c'est pourquoi, quelles que soient les réponses apportées à cette question, il y aura lieu en tout état de cause de rééquilibrer l'architecture institutionnelle d'ensemble en encadrant certains pouvoirs du Président de la République » (*ibid.*).

aussi, et dans un deuxième lieu de « permettre au Président de la République d'exercer ses fonctions de manière transparente et naturelle », visant à permettre au président de la République de s'exprimer directement devant le Parlement¹⁶⁹⁷. Dans un troisième lieu, la réflexion doit porter sur « les limites aux pouvoirs du Président de la République »¹⁶⁹⁸, celles-ci étant entendues comme une limitation apportée au nombre de mandats qu'un président peut effectuer, ou encore un contrôle plus important sur les actes de nomination du président de la République exercé par le Parlement¹⁶⁹⁹. Au regard de ces éléments, il est possible de s'interroger sur le contenu réel de la demande qui est faite au comité par le président de la République. Alors que le président souligne « le rôle essentiel »¹⁷⁰⁰ du président de la République qui dispose d'« un pouvoir très large sur l'ensemble de nos institutions et de l'administration »¹⁷⁰¹, et alors qu'il affiche la volonté de consacrer « un président qui gouverne », il ne semble pas souhaiter une révision du régime de responsabilité¹⁷⁰². Parallèlement à cela, il y a bien une demande visant à élargir les pouvoirs du président, en lui permettant de s'exprimer devant le Parlement, alors que les limitations proposées dans la lettre du président de la République restent tout à fait inadaptées à un tel élargissement, puisque la possibilité de s'exprimer devant le Parlement devrait pouvoir donner lieu à un droit de réponse des représentants sous forme d'un droit de vote¹⁷⁰³. La question de la consécration de la fonction gouvernementale présidentielle est donc posée en substance, bien qu'elle ne soit pas, une fois de plus, clairement formulée. Mais le comité entend y apporter une réponse.

Le rapport du Comité Balladur¹⁷⁰⁴ reconnaît en effet la « présidentialisation du régime »¹⁷⁰⁵ et les problèmes posés par cette évolution tant par l'absence de « contrepoids au pouvoir présidentiel »¹⁷⁰⁶, que par « la quasi-tutelle du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif »¹⁷⁰⁷ constituant « une singularité française peu enviable au regard des principes mêmes de la démocratie »¹⁷⁰⁸. Il est donc bien question aux yeux du comité d'un « déséquilibre institutionnel préoccupant »¹⁷⁰⁹ renforcé par l'inexistence de « contrepouvoirs suffisants »¹⁷¹⁰ au pouvoir

¹⁶⁹⁷ Cf. *supra*, ce chapitre, section 1, §2, A, 2.

¹⁶⁹⁸ Annexe au décret n°2007-1108 du 18 juillet 2007 (*op. cit.*).

¹⁶⁹⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰⁰ *Ibid.*

¹⁷⁰¹ *Ibid.*

¹⁷⁰² Bien qu'il soit admis dans la lettre du président la nécessité d'« encadr[er] certains pouvoirs du président

¹⁷⁰³ Cf. *infra*.

¹⁷⁰⁴ Le rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e république est publié au *JORF*, 30 octobre 2007, texte 1 sur 186. Pour une meilleure lisibilité, il sera fait référence au rapport tel que publié sur le *site officiel vie publique* : Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, [en ligne : <https://www.vie-publique.fr/rapport/29423-une-ve-republique-plus-democratique-comite-de-reflexion-et-de-propositi>].

¹⁷⁰⁵ *Ibid.*, p. 3.

¹⁷⁰⁶ *Ibid.*

¹⁷⁰⁷ *Ibid.*

¹⁷⁰⁸ *Ibid.*

¹⁷⁰⁹ *Ibid.*

¹⁷¹⁰ *Ibid.*

présidentiel et son absence de « responsabilité politique »¹⁷¹¹. Alors que la première solution du comité face à ce constat, ou du moins celle qui est mise en avant est « l'accroissement des attributions et du rôle du Parlement »¹⁷¹², la deuxième consiste là encore en une meilleure définition des attributions au sein de l'exécutif¹⁷¹³. À ce titre, le comité se pose la question d'une éventuelle évolution vers le régime présidentiel, qu'il rejette cependant¹⁷¹⁴. La solution qu'offre le comité passe donc par une révision des articles 5, 20 et 21 de la Constitution et la consécration de la fonction présidentielle gouvernementale. Il serait ajouté un troisième alinéa à l'article 5 rédigé comme suit :

« Il [le président de la République, *ndlr*] définit la politique de la nation »¹⁷¹⁵.

Alors qu'en ce qui concerne la fonction du Premier ministre, le Comité propose pour l'article 20 de supprimer le verbe « détermine (la politique de la nation) » pour ne laisser que le rôle de conduire la politique de la nation¹⁷¹⁶. De cette manière, le comité propose de consacrer dans la Constitution la pratique présidentialiste dans la répartition du pouvoir au sein de l'exécutif. À l'instar du Comité Vedel, le Comité Balladur propose de consacrer le rôle du président dans la matière de la défense nationale en remplaçant, à l'article 21, la mention « il est responsable de la défense nationale » par « il met en œuvre les décisions prises dans les conditions prévues à l'article 15 en matière de défense nationale »¹⁷¹⁷.

C'est dans une tout autre perspective que se situe le rapport du Groupe de travail sur l'avenir des institutions créé à la différence des comités susmentionnés sur une initiative parlementaire¹⁷¹⁸. Le Groupe admet dans son rapport la « hiérarchie entre le Président de la

¹⁷¹¹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁷¹² *Ibid.*

¹⁷¹³ Cela fait non seulement partie de ce qui est demandé au Comité par la lettre du président de la République. Ce dernier va ainsi dans le même sens que le Comité Vedel dont le rapport avait pour objectif premier de mettre en place « un exécutif mieux défini ».

¹⁷¹⁴ « Certains des membres du Comité se sont déclarés favorables à une telle évolution. Mais eux-mêmes ont dû constater qu'il faudrait alors supprimer le droit de dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République, reconnaître à ce dernier un droit de veto sur les lois adoptées par le Parlement et développer une culture du compromis qui n'est pas toujours conforme aux traditions politiques de notre pays. Ils ont, par ailleurs, relevé qu'aucune des principales forces politiques n'est favorable à un tel régime et que celui-ci ne garantit pas, par lui-même, contre tout risque de conflit entre les pouvoirs législatif et exécutif » (Comité de réflexion..., *Une 1^{re} République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 11).

¹⁷¹⁵ *Ibid.*, p. 13.

¹⁷¹⁶ *Ibid.* Pour appuyer cela, il est proposé de réviser l'alinéa 2 du même article en ajoutant « à cet effet », ce qui donne lieu à la rédaction suivante : « Il [le Gouvernement, *ndlr*] dispose à cet effet de l'administration et de la force armée » (*ibid.*).

¹⁷¹⁷ *Ibid.*

¹⁷¹⁸ C'est ainsi que la présentation du rapport du groupe de travail présente l'initiative de son travail : « Réuni à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, ce groupe de travail s'est distingué d'emblée par son origine, sa composition et l'angle sous lequel il a choisi d'aborder ses travaux. Il s'agit de la première mission de réflexion sur les institutions d'importance qui n'a pas été réunie par un Président de la République mais par le Parlement lui-même. Cette genèse a permis au groupe de travail d'organiser ses travaux avec une grande liberté et de

République et son Premier ministre »¹⁷¹⁹, et le fait que le « Président assume un rôle qui excède celui que lui destine le texte constitutionnel »¹⁷²⁰. Malgré ce constat, il n'est pas question dans le rapport de « remett [re] en cause les pouvoirs essentiels du président de la République »¹⁷²¹ mais de « réorienter [son] rôle »¹⁷²². Pour ce faire, ce n'est pas vers la reconnaissance de la fonction présidentielle gouvernementale que le rapport se prononce, mais pour une « modernis [ation] de son rôle d'arbitre »¹⁷²³. En réorientant son rôle « vers les enjeux de long-terme » pour en faire « le garant des valeurs de la Nation »¹⁷²⁴ ou encore un « garant de l'intérêt général et des générations futures »¹⁷²⁵ sans pour autant « remettre en cause la pratique du « domaine réservé (...) en matière de politique étrangère et de défense nationale »¹⁷²⁶. Mais ce n'est pas en apportant des modifications à la fonction présidentielle ou à la fonction primo-ministérielle que le groupe entend y procéder, mais par le biais de la régulation du mandat présidentiel¹⁷²⁷.

La réflexion autour de la fonction présidentielle, et plus précisément de l'opportunité de la consécration de la forme gouvernementale de cette dernière afin d'uniformiser le texte constitutionnel et la pratique politique est donc régulière, pour ne pas dire permanente, dans la vie institutionnelle française. Toutefois, malgré la régularité de ce questionnement, la réponse du pouvoir constituant dérivé privilégie toujours la stabilité de l'institution présidentielle dans le texte constitutionnel.

B. La stabilité de l'institution présidentielle privilégiée

« Notre Constitution est à la fois parlementaire et présidentielle, à la mesure de ce que nous commandent à la fois les besoins de notre équilibre et les traits de notre caractère » affirmait le général de Gaulle¹⁷²⁸. C'est ainsi que différentes personnalités présidentielles ont, si ce n'est loué, du moins tiré profit de la souplesse accordée par la Constitution de 1958. Néanmoins, et comme évoqué au préalable de l'étude, il est clair que le régime politique consacré par la Constitution étudiée s'inscrit dans le cadre d'une unité d'orientation politique. La pratique elle-même, en dehors de l'hypothèse de la cohabitation, ne fait pas état d'un régime de pluralité d'orientation politique.

produire une réflexion originale dans l'histoire de la Ve République » (Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, Groupe de travail sur l'avenir des institutions, *Rapport n° 3100 : Refaire la démocratie*, 2 octobre 2015 p. 11).

¹⁷¹⁹ *Ibid.*, p. 77.

¹⁷²⁰ *Ibid.*

¹⁷²¹ *Ibid.*, p. 81.

¹⁷²² *Ibid.*, p. 82.

¹⁷²³ *Ibid.*

¹⁷²⁴ *Ibid.*

¹⁷²⁵ *Ibid.*

¹⁷²⁶ *Ibid.*

¹⁷²⁷ Cf. *supra*, partie I, titre II, chapitre II, section 1, §1, B.

¹⁷²⁸ Conférence de presse du 11 avril 1961 (v. *site officiel de l'Institut national de l'audiovisuel* [en ligne : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaule00218/conference-de-presse-du-11-avril-1961.html>]).

Ainsi, la « schizophrénie constitutionnelle »¹⁷²⁹ ne concerne pas le régime politique défini par le texte constitutionnel, mais bien la fonction présidentielle de laquelle émerge une conception autre de l'équilibre des pouvoirs. L'écart constaté avec le texte de la pratique institutionnelle fait état d'une unité d'orientation politique présidentielle qui n'est pas assimilable au régime présidentiel, en dehors de la fonction présidentielle gouvernementale. Dès lors, c'est bien la « flexibilité » de la fonction présidentielle¹⁷³⁰, permettant de stimuler un tel écart qui définit le régime politique. Il est donc possible d'affirmer qu'alors que l'exercice de la fonction présidentielle dans le cadre de la neutralité repensée permettrait l'unité d'orientation politique parlementaire, la pratique politique d'une fonction présidentielle gouvernementale maintient le régime dans l'unité d'orientation politique présidentielle qu'il connaît.

Pourtant, et malgré les nombreuses révisions constitutionnelles amendant le texte de 1958, et alors qu'une réflexion aussi abondante est menée par les institutions françaises ainsi que la doctrine constitutionnaliste sur l'opportunité de consacrer constitutionnellement la pratique actuelle de la fonction présidentielle, le pouvoir constituant dérivé refuse systématiquement. Cela s'explique en premier lieu par la stabilité institutionnelle qu'offre le régime politique de la V^e République qui a réussi à se maintenir malgré des contextes *a priori* peu propices, comme la cohabitation. Cependant, les révisions intervenues depuis lors réduisent considérablement les probabilités d'une réapparition d'une discordance des majorités.

La cohabitation devenue hypothèse d'école, la justification du maintien du *statu quo* devient non seulement plus prégnante, mais aussi plus délicate pour les détenteurs de l'initiative du pouvoir constituant dérivé. En effet, comment expliquer le maintien de l'écart entre la fonction présidentielle consacrée et celle qui est pratiquée alors qu'une uniformisation du texte et de la pratique constituerait une avancée majeure, soit qu'elle la consacre dans son acception gouvernementale, soit qu'elle mette en place un cadre plus strict contraignant les gouvernants à l'exercer dans le cadre du statut neutre.

Dans certaines matières, relatives notamment à la défense nationale, des dispositions infra-constitutionnelles¹⁷³¹ vont parfois dans ce sens, en reconnaissant au président de la République, chef des armées et président des conseils et comités supérieurs de la défense¹⁷³², un pouvoir de

¹⁷²⁹ P. Avril, « Enchantements et désenchantements constitutionnels sous la V^e République », *Pouvoirs*, n°126, 2008/3, p. 9.

¹⁷³⁰ Expression employée notamment par M.-A. Cohendet, *La cohabitation...*, *op. cit.*, p. 266 et s.

¹⁷³¹ Selon l'article R. 1411-5 du Code de la défense : « Le chef d'état-major des armées est chargé de faire exécuter les opérations nécessaires à la mise en œuvre des forces nucléaires. Il s'assure de l'exécution de l'ordre d'engagement donné par le Président de la République ». Ainsi, l'engagement des forces nucléaires apparaît comme une compétence exclusive du président de la République depuis le décret du 12 juin 1996, qui généralise le décret du 14 janvier 1964 concernant l'engagement des « forces aériennes stratégiques » (F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 37^e éd., LGDJ, 2016, p. 589).

¹⁷³² Article 15 de la Constitution de 1958 (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9154).

décision¹⁷³³. Toutefois, leur caractère marginal, et leur discutable constitutionnalité¹⁷³⁴ parfois démontrent qu'il s'agit surtout d'un pouvoir lié au statut très particulier du président de la République dans le cadre de cette neutralité repensée, et qui pourrait être à ce titre rapproché de la fonction présidentielle dans le cadre des pouvoirs d'exception¹⁷³⁵. Dès lors, et malgré une consécration à la marge de la fonction gouvernementale du président de la République dans le cadre du fameux « domaine réservé »¹⁷³⁶ dont la réalité ne reste que théorique¹⁷³⁷, le choix est de privilégier la « flexibilité » de la fonction présidentielle.

Le rejet par le pouvoir constituant dérivé de la consécration de la fonction présidentielle gouvernementale que ce soit dans le cadre d'un régime de pluralité d'orientation politique (soit d'un régime de type présidentiel) rejetée d'office¹⁷³⁸ et qui permettrait pourtant d'installer de véritables contrepouvoirs, mais surtout dans le cadre d'un régime d'unité d'orientation politique avec une répartition des pouvoirs entre le président de la République et le Premier ministre comme proposée par le comité Balladur, s'explique par la volonté d'une part de conserver la stabilité institutionnelle qu'a offert et qu'offre toujours la cinquième République et d'autre part par un refus de limiter les pouvoirs du président de la République.

La consécration de la fonction présidentielle gouvernementale dans le contexte français n'aurait certainement pas les mêmes effets que dans le cadre de la révision turque de 2017. Car celle-ci, dans la manière dont elle semble envisagée en France en conservant le chef de l'État et le Premier ministre, aurait également pour effet de délimiter et donc de restreindre la fonction primo-ministérielle. Il n'y aurait en effet pas de risque de dyarchie dans la mesure où la supériorité du président resterait alors admise puisqu'il disposerait de la faculté de définir l'orientation de la politique générale. Mais la conduite de la politique serait alors une garantie pour le Premier ministre dans la mesure où la consécration constitutionnelle de cette prérogative primo-ministérielle aurait pour effet immédiat de délégitimer un présidentialisme plus poussé qui est admissible aujourd'hui en fonction du contexte et de la personnalité présidentielle. Ainsi, si le

¹⁷³³ O. Gohin considère qu'il y a dans le domaine de la défense nationale une « compétence réelle » du président de la République

¹⁷³⁴ V. *contra*, O. Gohin, « Les fondements juridiques de la défense nationale », *Revue droit et défense*, n°1, 1993, pp. 9-10 : « Il est cependant un autre terrain sur lequel fonder en droit la prépondérance du Président de la République en matière de défense, en tous cas nucléaire : c'est celui de la coutume constitutionnelle dont on ne doit pas douter qu'elle a une part décisive dans l'évolution institutionnelle de la Vème République, au profit principalement du Président de la République au sein de l'exécutif. Or, il faut insister sur le fait que la coutume postérieure rend le texte écrit, et de même niveau normatif, inapplicable pour autant qu'il lui est contraire et que violer la coutume constitutionnelle pour revenir à la loi fondamentale, c'est en réalité violer la Constitution elle-même telle qu'elle résulte désormais de son interprétation ou de son évolution ». L'auteur renvoie à H. Pac selon lequel : « La coutume issue de la pratique présidentielle en matière de défense a, en France, une place exceptionnelle. C'est elle qui a élaboré et élabore quotidiennement ce droit spécial qui est le droit de la défense nationale » (H. Pac, *Le droit de la défense nucléaire*, coll. « que-sais-je ? », PUF, 1989, p. 10, cité par *ibid.*, p. 10).

¹⁷³⁵ Cf. *infra*, cette partie, titre II, chapitre I, section 1, §2.

¹⁷³⁶ L'expression est attribuée à J. Chaban-Delmas dans sa déclaration aux assises de Bordeaux de l'UNR de Bordeaux du 17 novembre 1959 (M.-A. Cohendet, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, PUF, 1993, p. 217).

¹⁷³⁷ *Ibid.*, p. 218 et s.

¹⁷³⁸ Cf. *supra*, que ce soit dans la lettre de N. Sarkozy, mais aussi dans le cadre du Comité Balladur.

présidentialisme se maintenait toujours dans ce contexte, le renforcement de la position primo-ministérielle et parallèlement celle du Parlement devant lequel le Premier ministre serait toujours responsable, n'accorderait pas la souplesse au régime permettant de s'adapter à la diversité des contextes et des personnalités. Il y a donc un véritable refus de limiter le présidentialisme dans le cadre institutionnel français. Par ailleurs, le maintien d'une unité d'orientation politique ne rend un éventuel équilibre envisageable qu'en responsabilisant le président de la République, ce qui n'est pas non plus une hypothèse envisagée.

Dès lors, l'étude des motivations du pouvoir constituant dérivé semble indiquer qu'il y a une forme d'institutionnalisation de la fonction gouvernementale présidentielle, non pas au moyen d'une consécration explicite dans le texte constitutionnel mais précisément dans le refus de celle-ci, et dans toute la délimitation qu'elle pourrait éventuellement impliquer de la fonction présidentielle. En effet, cette « flexibilité » de l'institution présidentielle est à l'avantage des gouvernants, qui sont aussi les détenteurs de l'initiative du pouvoir constituant dérivé¹⁷³⁹.

¹⁷³⁹ Selon l'article 89 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958 : « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement » (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9170).

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Après avoir vu les deux stratégies opposées mises en œuvre en France et en Turquie sur l'opportunité de consacrer la fonction présidentielle gouvernementale, il semble que la question de la stabilité institutionnelle, tant recherchée au stade de la rédaction des deux Constitutions étudiées¹⁷⁴⁰, soit de nature à justifier ces deux approches. Plus clairement, il s'agit ici de soutenir que c'est la stabilité institutionnelle de la V^e République française d'une part, et l'instabilité des institutions turques¹⁷⁴¹ d'autre part, qui guident ces différentes stratégies. En effet, le pouvoir en place en Turquie a tout intérêt à faire le choix d'une consécration constitutionnelle de cette pratique politique dans la mesure où les différents coups d'État, ou bien les tentatives en ce sens, et les crises politiques, démontrent une instabilité institutionnelle patente. Alors qu'au contraire, la stabilité de la V^e République est souvent attribuée à cette souplesse dont ferait preuve la Constitution de 1958.

¹⁷⁴⁰ Cf. *supra*, introduction.

¹⁷⁴¹ Le coup d'État de 1997, la crise politique de 2007, la tentative de coup d'État de 2016 pour ne citer que ces exemples.

CONCLUSION DU TITRE I

La définition de l'unité d'orientation politique par le président de la République acte la déviance présidentieliste en France et en Turquie. Ainsi, en s'appuyant tour à tour sur son autorité partisane et sur sa fonction présidentielle réinterprétée au regard de ladite autorité, le président de la République développe une force d'impulsion politique qui constitue l'essence du pouvoir politique dans un régime d'unité d'orientation politique. Le présidentielisme en France et en Turquie se présente comme un système dans lequel le président gouverne en impulsant la politique nationale.

Cela est particulièrement problématique au regard des principes démocratiques, puisque le président accapare l'exercice de la souveraineté, soit la fonction de « vouloir pour la nation », dont il ne dispose pas puisqu'il n'est pas défini par la règle constitutionnelle comme étant un représentant de la nation. Mais c'est surtout la conjugaison d'un double statut, qui ne lui permet pas non plus de se soumettre à un statut de représentant par la pratique politique, soit de développer une forme de responsabilité politique, corollaire nécessaire de sa fonction gouvernementale. Aussi, le président de la République cumule les statuts desquels découle une double fonction – la fonction gouvernementale et la fonction de tutelle – dont la conjugaison permet de spécifier le présidentielisme franco-turc.

TITRE II

LA SPÉCIFICITÉ DU PRÉSIDENTIALISME FRANCO-TURC : LA CONJUGAISON DE LA FONCTION DE TUTELLE À LA FONCTION GOURVERNEMENTALE

L'essence des régimes présidentielistes dans leur ensemble est constituée par une large maîtrise de la fonction gouvernementale par le président de la République. Mais cela ne suffit ni à identifier le présidentielisme tel qu'il existe en France et en Turquie ni à le détacher distinctement des autres régimes politiques qui connaissent une prédominance de l'exécutif. En effet, le présidentielisme demeure un régime d'unité d'orientation politique ; bien qu'impulsé par le président de la République, il nécessite l'appui d'une majorité parlementaire, fût-elle placée sous le *leadership* présidentiel. Dès lors, se pose la question de savoir s'il existe un présidentielisme spécifique à la France et à la Turquie, qui se détache des autres régimes politiques contemporains, qu'ils soient présidentielistes ou primo-ministériels et impliquant d'une manière ou d'une autre la prédominance de l'exécutif¹⁷⁴².

Pour tenter de parvenir à la conceptualisation de ce présidentielisme franco-turc, il est nécessaire de s'intéresser aux autres fonctions étatiques que la fonction gouvernementale et d'envisager plus globalement l'équilibre des pouvoirs. Aussi, la question qui se pose est celle de savoir ce qu'il en est de la fonction présidentielle d'arbitre, de gardien et de garant du président de la République, qui est donc pour l'essentiel une fonction de régulation des institutions. En effet, la fonction présidentielle gouvernementale contient une force politique supérieure en ce qu'elle est exercée par un organe qui n'est pas responsable devant la représentation nationale. Serait-il alors possible, et de quelle manière, de réguler un tel pouvoir qui en plus d'être doté d'une légitimité électorale n'est pas soumis à une responsabilité politique directe dans le cadre d'un régime d'unité d'orientation politique dans lequel le *leadership* lui appartient ? Est-ce possible d'instituer des autorités de régulation, voire des contrepouvoirs dans ce cadre, alors que la fonction présidentielle elle-même constitue toujours l'une de ces autorités de régulation ? Par ailleurs, la fonction de contrôle dévolue à la représentation nationale peut-elle réellement et efficacement s'exercer sur la fonction présidentielle gouvernementale de la même manière qu'elle s'exerce sur la fonction gouvernementale dans le cadre d'un régime d'unité d'orientation politique parlementaire ?

Précisément, ce qui aggrave la concentration des pouvoirs dans le cadre du présidentielisme franco-turc est aussi ce qui permet de l'identifier par rapport aux régimes contemporains qui connaissent aussi une concentration des pouvoirs du fait du système majoritaire. Il s'agit du caractère hybride de la fonction présidentielle qui, initialement pensée comme une autorité de régulation, comportait déjà, dès sa conception, une dimension tutélaire sur le pouvoir démocratique. La rapide institution de la fonction présidentielle gouvernementale avec le rejet de la neutralité a pour effet de démultiplier la force politique présidentielle par la maîtrise des institutions du fait de cette fonction initiale. Ainsi, la conjugaison de la fonction présidentielle de tutelle à la fonction gouvernementale crée une dualité fonctionnelle du président de la République qui est de nature à affaiblir, voire à empêcher, l'exercice d'une fonction essentielle dans toute démocratie, celle de contrôle du pouvoir gouvernemental. Surtout, c'est sur cette dualité

¹⁷⁴² Par ailleurs, ce fondement du présidentielisme commun aux deux régimes tel qu'établi précédemment dans cette étude, n'est sans doute pas de nature à empêcher son développement vers d'autres formes de systèmes politiques.

fonctionnelle que repose l'instrumentalisation de la fonction de tutelle qui fait naître les risques de dérives autoritaires du pouvoir pouvant conduire à des atteintes aux droits et libertés.

Dès lors, tout l'enjeu du présidentielisme franco-turc – dont la spécificité est justement cette dualité fonctionnelle – est de mettre en place cette fonction de contrôle. Toutefois s'il faut toujours raisonner dans le cadre du présidentielisme, il est nécessaire de concevoir une fonction de contrôle exercée par un pouvoir se situant en dehors de l'unité politique, mais qui dans le même temps ne la remet pas en question. Alors que les rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982 avaient envisagé le pouvoir présidentiel pour remplir une telle fonction, l'expérience de la pratique des deux régimes politiques démontre que l'équilibre à trouver est délicat et que ce qui importe est de bien délimiter ces deux types de pouvoir. Aussi, il apparaît que si la dualité fonctionnelle du président de la République est ce qui exacerbe le présidentielisme et la concentration des pouvoirs (Chapitre I), une rationalisation de ce même présidentielisme n'est envisageable que par un retour à l'unité fonctionnelle du président de la République permettant alors l'institution de contre-pouvoirs efficaces (Chapitre II).

CHAPITRE I

LES RISQUES DE DERIVES LIES A LA DUALITE FONCTIONNELLE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

La spécificité du présidentielisme franco-turc réside dans la conjugaison de la fonction présidentielle de tutelle à la fonction présidentielle gouvernementale. Cette dualité fonctionnelle confère ainsi une position inédite à la fonction présidentielle dans le cadre d'un régime d'unité d'orientation politique.

La fonction présidentielle, telle qu'elle est conçue initialement – soit la fonction d'arbitre, de gardien et de garant – consiste en une fonction de régulation¹⁷⁴³, de préservation et de modération. Afin d'assumer un tel rôle, la première partie de l'étude met en exergue la création de cette fonction présidentielle renforcée, laissant parfois entrevoir une ambivalence dans sa nature neutre¹⁷⁴⁴. Des prérogatives conséquentes attribuées au chef de l'État découlent de cette conception de la fonction présidentielle et lui confèrent un pouvoir de contrôle sur les institutions. Qu'il s'agisse du pouvoir de nomination élargi ou des compétences dans le cadre des circonstances exceptionnelles, en matière de justice ou encore de défense, le président de la République se présente véritablement comme une autorité en position de pouvoir contrôler la dynamique institutionnelle et notamment le bon exercice de la fonction gouvernementale conformément à la Constitution. Cette dimension de la mission présidentielle dans la rédaction des Constitutions étudiées est primordiale pour saisir l'évolution de la fonction présidentielle. Cette fonction est néanmoins encadrée dans sa conception car pensée dans le cadre du statut neutre du président. Le rejet de la neutralité a pour effet, comme vu précédemment, de transformer la nature de cette fonction en modifiant le cadre de son exercice¹⁷⁴⁵. De plus, dans le cadre de la conception des Constitutions de 1958 et de 1982, la rédaction des Constitutions s'accompagne de véritables projets de société : il s'agit dans les deux cas de remettre l'État au centre du pouvoir. Dans les deux cas aussi, il revient au président de la République d'exercer, mais surtout de préserver ce pouvoir d'État.

¹⁷⁴³ V. au sujet du pouvoir régulateur la thèse d'A. Braun, *Le pouvoir régulateur du régime politique. Étude d'une notion de droit constitutionnel institutionnel*, thèse de doctorat, Université de Lorraine, 2019.

¹⁷⁴⁴ Cf. *supra*, partie I, titre I, chapitre II.

¹⁷⁴⁵ Cf. *supra*, partie I, titre II, chapitre II.

Un tel pouvoir, conjugué à l'institution de la fonction gouvernementale du président, confère à la fonction présidentielle une dimension tutélaire. Si celle-ci se retrouve déjà à travers le pouvoir d'État du président, elle se nourrit et s'étend aussi par sa dimension gouvernementale. Aussi, la fonction présidentielle de tutelle permet d'étoffer la fonction présidentielle telle que consacrée par la règle constitutionnelle puisque celle-ci se trouve dégagée des contraintes liées à son statut. Ainsi, le président, dans la pratique politique, fait un usage « à plein » des attributions dont il dispose dans le cadre de la Constitution et renforce la fonction gouvernementale, non plus par son *leadership* partisan mais par un statut particulier dont ne disposerait pas un chef de gouvernement dans un régime d'unité d'orientation politique parlementaire. La fonction de tutelle conduit à l'extension des limites de la fonction gouvernementale. Ces deux fonctions du président de la République se nourrissent l'une et l'autre et permettent de dépasser les contraintes qui seraient celles d'un pouvoir qui serait soit gouvernemental soit régulateur. La fonction de tutelle accompagne ainsi la transformation de la fonction présidentielle *de facto* et *de jure*, en étant mise au service de la fonction présidentielle gouvernementale.

Pour autant, il n'est pas possible de confondre totalement la fonction de tutelle avec la fonction gouvernementale et de conclure à la disparition de la première. La fonction de tutelle subsiste dans le cadre du présidentielisme franco-turc afin de renforcer la fonction gouvernementale en se conjuguant à celle-ci sans s'y confondre et de légitimer ainsi toute l'étendue du pouvoir présidentiel. C'est paradoxalement cette conjugaison – et non confusion – qui renforce le pouvoir présidentiel et qui permet l'instrumentalisation de l'une au profit de l'autre créant des risques de dérives. En effet, la dualité fonctionnelle se concilie mal avec l'idée d'équilibre des pouvoirs qu'elle conduit à affaiblir (Section 1). Plus encore, cette dualité, appliquée dans certains domaines, laisse place à une fonction de tutelle proactive qui apparaît particulièrement dangereuse pour la préservation des droits et libertés (Section 2).

SECTION I - UNE DUALITE DE NATURE A AFFAIBLIR L'EQUILIBRE DES POUVOIRS

La transformation de la nature du statut présidentiel aboutit à une conception différente de la fonction de tutelle. Celle-ci est alors au service non plus de la régulation, de la préservation ou encore de la modération du régime d'unité d'orientation politique parlementaire, mais de la préservation du régime de déviance présidentieliste. Ainsi, certains pouvoirs présidentiels relevant de la fonction de tutelle permettent d'étendre la fonction présidentielle gouvernementale, et d'installer dans le temps la déviance présidentieliste. La fonction présidentielle de tutelle se trouve alors instrumentalisée par la pratique dans la mesure où c'est cette fonction qui spécifie le régime politique présidentieliste. Certaines prérogatives essentiellement liées à la fonction présidentielle de tutelle permettent en effet au président de la République d'étoffer son influence sur les institutions.

Cette dualité fonctionnelle du président de la République est de nature à affaiblir l'application du principe de séparation des pouvoirs tant dans sa forme verticale (§1) qu'horizontale (§2).

§ I. L'AFFAIBLISSEMENT DE L'EQUILIBRE HORIZONTAL DES POUVOIRS

Dans le système franco-turc, le caractère unitaire du pouvoir – qui implique l'absence de balance des pouvoirs dans la prise de décision politique et favorise la prééminence présidentielle sur les institutions¹⁷⁴⁶ – accentue la nécessité de mettre en place des contrepouvoirs dans le fonctionnement du régime. Il est indispensable dans un régime qui se veut libéral que l'exercice du pouvoir puisse être contrôlé à tout moment, et pas uniquement lors des échéances électorales. En effet, le principe même de l'État de droit rend nécessaire l'exercice d'un contrôle aux différents échelons du pouvoir dans le but de limiter l'arbitraire du pouvoir et de préserver le respect des droits et libertés des gouvernés.

Toutefois, l'expérience politique dans les deux États montre que face à une fonction gouvernementale portée par un président de la République aussi puissant, les contrepoids classiques prévus dans les régimes d'unité d'orientation politique demeurent très insuffisants¹⁷⁴⁷. En effet, dans la plupart de ces régimes, il est possible de constater une évolution de la fonction du Parlement : initialement conçu comme participant à la fonction gouvernementale, celui-ci glisse vers une fonction de contrôle¹⁷⁴⁸. Cette évolution est essentielle à la préservation de l'équilibre des pouvoirs, en particulier dans le cadre du présidentielisme. Par ailleurs, et à l'instar du régime présidentiel, le présidentielisme suppose un renforcement du rôle du juge.

Pourtant, le présidentielisme tel qu'il existe en France et en Turquie ne permet ni d'assurer un réel contrôle parlementaire (A), ni l'indépendance pleine et entière du juge (B), renforçant ainsi la dimension tutélaire de la fonction présidentielle et affectant l'équilibre horizontal des pouvoirs.

¹⁷⁴⁶ Alors que dans le cadre d'un régime parlementaire, l'unité politique repose précisément sur l'organe législatif qui donne lieu à une politique fondée par essence sur la délibération du fait de sa composition plus ou moins pluraliste.

¹⁷⁴⁷ Pour la distinction entre les notions de « contrepoids » et de « contrepouvoirs » v. F. Hourquebie, *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la Vème République*, Bruylant, 2003, p. 71 et s.

¹⁷⁴⁸ En réalité, J. S. Mill perçoit déjà l'importance de cette fonction dans sa fameuse formule : « Le véritable office d'une assemblée représentative n'est pas de gouverner, elle y est radicalement impropre ; mais bien de surveiller et de contrôler le gouvernement, de mettre en lumière toutes ses actions, d'en exiger l'exposé et la justification, quand ces actes paraissent contestables, de les blâmer s'ils sont condamnables, de chasser de leur emploi les hommes qui composent le gouvernement s'ils abusent de leur charge ou s'ils la remplissent d'une façon contraire à la volonté expresse de la nation, et de nommer leurs successeurs, soit expressément, soit virtuellement » (J. S. Mill, *Le gouvernement représentatif*, traduit par M. Dupont-White, 3^e éd., Guillaumin et Cie, 1877, p. 135).

A. L'impuissance du contrôle parlementaire de nature à renforcer la tutelle présidentielle sur les institutions

Les régimes étudiés permettent de constater combien l'ineffectivité (1) et l'inefficacité (2) de l'exercice de sa fonction de contrôle par le Parlement renforcent la fonction de tutelle du président sur l'ensemble des institutions.

1. L'ineffectivité de la responsabilité politique gouvernementale : fondement du présidentialisme

La mise en œuvre d'un régime d'unité d'orientation politique implique l'exercice d'un contrôle entre les pouvoirs législatif et exécutif qui a essentiellement pour but d'interroger l'existence même de cette unité. Selon P. Lauvaux, dans le cadre du régime parlementaire, « la nature essentielle du contrôle parlementaire se trouve dans la possibilité de contester les objectifs et l'action de l'exécutif »¹⁷⁴⁹. Néanmoins, et comme le précise l'auteur qui reprend W. Badgehot, l'unité réalisée à la suite de la conquête de la « fonction élective » par le Parlement, tend à favoriser une « fusion entre l'exécutif et le législatif » par une « logique de solidarité »¹⁷⁵⁰. L'évolution des régimes parlementaires modernes tend indéniablement vers une forme de « déclin »¹⁷⁵¹ de la responsabilité gouvernementale, par la généralisation du système majoritaire qui s'impose dans une partie significative de ces régimes dans le but de préserver leur stabilité politique¹⁷⁵².

Transposée à la déviance présidentialisée, la « logique fusionnelle » que P. Lauvaux observe dans le régime parlementaire est plus poussée par la figure présidentielle du fait de son poids institutionnel¹⁷⁵³, ce qui accentue le caractère « exceptionnel »¹⁷⁵⁴ de la mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale dans le régime parlementaire¹⁷⁵⁵. Pour N. Havas, la « responsabilité parlementaire » des ministres n'est donc plus que « théorique », impliquant la

¹⁷⁴⁹ P. Lauvaux, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, n°134, 2010/3, p. 26.

¹⁷⁵⁰ P. Lauvaux, « Le contrôle, source du régime parlementaire... », *op. cit.*, p. 27.

¹⁷⁵¹ P. Pactet, « L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes », *Mélanges Burdeau*, PUF, 1977, pp. 191-210 cité par A. Le Divellec, « La responsabilité politique dans le parlementarisme majoritaire : quelques remarques autour du cas allemand » in O. Beaud et J.-M. Blanquer (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Coll. « Droit », Descartes et Cie, 1999, p. 189.

¹⁷⁵² Selon O. Beaud et J.-M. Blanquer et en ce qui concerne la Ve République : « [...] l'acquisition de cet élément indispensable [la stabilité institutionnelle, *ndlr*] au bon fonctionnement d'un régime représentatif l'a été au détriment de la responsabilité politique » (O. Beaud et J.-M. Blanquer, « Comment réintroduire une responsabilité des gouvernants sous la V^e République ? », in O. Beaud et J.-M. Blanquer (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, coll. « Droit », Descartes et Cie, 1999, p. 7).

¹⁷⁵³ Le poids institutionnel du président de la République est constitué par la juxtaposition de son statut renforcé tel que prévu par les Constitutions de 1958 et de 1982, de la légitimité électorale de celui-ci ainsi que de son *leadership* partisan.

¹⁷⁵⁴ P. Lauvaux, « Le contrôle, source du régime parlementaire... », *op. cit.*, p. 32.

¹⁷⁵⁵ P. Lauvaux, « Le contrôle, source du régime parlementaire... », *op. cit.*, p. 32.

recherche de solutions alternatives au déséquilibre entre pouvoir et responsabilité¹⁷⁵⁶. L'autorité partisane du président de la République permet d'opérer cette fusion en dotant le président de la République d'une majorité personnelle. Le système de partis rend désuète la mise en jeu de la responsabilité politique gouvernementale aussi bien en France¹⁷⁵⁷ qu'en Turquie¹⁷⁵⁸, consolidant ainsi la déviance présidentialisiste.

En France, les procédures découlant de l'article 49 sont souvent mises en jeu, mais seulement l'une d'entre elles visant le gouvernement de G. Pompidou est adoptée par l'Assemblée nationale le 4 octobre 1962¹⁷⁵⁹. Il en va de même en Turquie où malgré les 219 motions de censure qui ont été déposées à la GANT, dont la majeure partie n'a pas été inscrite à l'ordre du jour, seules trois¹⁷⁶⁰ ont été adoptées. Il arrive ponctuellement que des motions soient retirées avant leur adoption du fait de la démission en amont des ministres visés¹⁷⁶¹. Néanmoins, il s'agit là de cas de responsabilité politique individuelle des ministres. Par ailleurs, ces démissions interviennent dans le cadre des gouvernements de coalition, c'est-à-dire lors de la période de présidentialisme par intermittence préalablement étudiée¹⁷⁶², démontrant une fois encore le rôle du système de partis dans la désuétude de la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement.

Comme vu précédemment, le présidentialisme, en ce qu'il institue la fonction présidentielle gouvernementale, s'appuie justement sur l'ineffectivité de la responsabilité politique gouvernementale devant le Parlement du fait du système de partis dominé par l'autorité

¹⁷⁵⁶ N. Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2012, pp. 629-656.

¹⁷⁵⁷ P. Pactet, « L'évolution contemporaine de la responsabilité politique gouvernementale dans les démocraties pluralistes », in B. Chantebout, F. Hamon (dir.), *Le pouvoir : mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 202.

¹⁷⁵⁸ Toutefois, l'exemple de la cohabitation permet de souligner que si la responsabilité politique est tombée en désuétude, elle n'est cependant pas abrogée par la pratique politique. Selon l'analyse de M.-A. Cohendet cela va même au-delà puisque l'auteur considère que « la responsabilité gouvernementale était déjà une arme contre le Président de la République bien avant la cohabitation. C'était même le seul moyen de défense des parlementaires contre l'autoritarisme présidentiel. En 1986, cette arme devient en ce sens à la fois plus puissante et moins redoutable » (M.-A. Cohendet, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, PUF, 1993, p. 90).

¹⁷⁵⁹ *JOAN*, 5 octobre 1962, n°80, année 1962-1963, Séance du jeudi 4 octobre 1962, pp. 3268-3269.

¹⁷⁶⁰ Les deux premières motions sont à l'initiative du DYP et du FP (*Site officiel de la GANT* : motion de censure à l'initiative du DYP [en ligne : https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/gensoru_onergeleri.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=187226] ; motion de censure à l'initiative du FP [en ligne : https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/gensoru_onergeleri.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=187227])). La troisième motion portée par le CHP ne vise que le Premier ministre (*site officiel de la GANT* : [en ligne : https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/gensoru_onergeleri.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=187228])).

¹⁷⁶¹ C'est le cas du ministre d'État du gouvernement de coalition DYP-SHP G. İleri, poussée à la démission suite aux accusations de détournement de fonds publics (pour avoir financé l'avis de décès de son père dans la presse par le budget de son ministère), elle présente sa démission le 22 février 1992 au Premier ministre (*Resmî gazete*, 24.02.1992-21152, p.40). De même le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles du gouvernement de coalition DSP-MHP-ANAP, C. Ersümer, démissionne le 27 avril 2001 (*Resmî gazete*, 28.04.2001-24386) privant ainsi la motion déposée à son encontre de son objet (v. *site officiel de la GANT* : [en ligne : https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/gensoru_onergeleri.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=187359])).

¹⁷⁶² Cf. *supra*, partie I, titre II.

présidentielle¹⁷⁶³. Mais c'est aussi le présidentielisme qui nourrit cet état de fait, et neutralise finalement le contrôle parlementaire en sa faculté de censurer le gouvernement et de rejeter la politique générale définie en premier lieu par le président de la République¹⁷⁶⁴. Si l'ineffectivité de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement constitue l'un des points d'appui du présidentielisme, celui-ci perdure aussi par la stabilité du système présidentieliste.

La révision turque de 2017 qui consacre l'exécutif monocéphale¹⁷⁶⁵, et supprime donc les dispositions relatives à la responsabilité politique du gouvernement¹⁷⁶⁶, peut être considérée comme une suite logique de cette pratique politique. Bien évidemment, si le maintien de la responsabilité politique gouvernementale dans le cas français garde un intérêt, et permet notamment à l'opposition de signifier un désaccord politique majeur, celui-ci n'a généralement pas pour conséquence de redéfinir la politique menée. En dehors du cas de cohabitation, qui constitue désormais une hypothèse d'école¹⁷⁶⁷, affirmer que la responsabilité gouvernementale devant le Parlement ne produit pas d'effets concrets sur le régime politique¹⁷⁶⁸ ne serait certainement pas une exagération de la réalité du régime politique. La responsabilité politique du gouvernement se joue en réalité au cœur même de l'exécutif, entre le président de la République et son Premier ministre. Cette responsabilité politique interne à l'exécutif, qui renforce le président en instituant la fonction présidentielle gouvernementale, a en même temps pour effet de relativiser le rôle politique du Parlement qui perd ainsi une part considérable de son influence sur l'orientation de la politique générale.

Le caractère ineffectif de la responsabilité politique gouvernementale en France et la suppression de la procédure en Turquie sont au fondement de la concentration du pouvoir dans ces deux régimes. Toutefois, la formalisation de cette ineffectivité dans le régime politique turc par la consécration du caractère monocéphale de l'exécutif laisse en suspens la question de savoir si la présence même du principe de responsabilité politique gouvernementale dans la Constitution constitue une garantie contre le basculement vers un régime de type autoritaire. En effet, si le

¹⁷⁶³ Cf. *supra*, partie II, titre I, chapitre II. Sur l'« ineffectivité » ou la « désuétude » de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement du fait de son inapplication, une « partie de la doctrine » est plus sceptique comme le relève N. Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., pp. 630-631.

¹⁷⁶⁴ J.-É. Gicquel, J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques 2020-2021*, 34^e éd., coll. « Précis Domat », LGDJ Lextenso, 2020, p. 815 : « La logique majoritaire, ou la logique de soumission, à laquelle [la V^e République] s'abreuve depuis 1962, a remodelé le concept de responsabilité, au point de le neutraliser ».

¹⁷⁶⁵ L'article 6 de la loi de révision constitutionnelle n°6771 du 21 janvier 2017 supprime la mention « motion de censure » de l'article 98 de la Constitution de 1982 qui énumère les différentes procédures de contrôle du Parlement sur le gouvernement (*Resmî gazete*, 11.02.2017-29976).

¹⁷⁶⁶ Article 16 de la loi de révision constitutionnelle n°6771 du 21 janvier 2017 (*ibid.*).

¹⁷⁶⁷ Cf. *supra*, cette partie, titre I, chapitre I, section 2, §2.

¹⁷⁶⁸ C'est, comme vu précédemment, la responsabilité gouvernementale devant le président de la République, mise en place par la pratique politique qui dicte véritablement la dynamique présidentieliste. S'il existe toujours un intérêt pour le président de la République de conserver une protection politique, ou un paratonnerre en la personne du Premier ministre et de son gouvernement, cette stratégie tend à s'estomper avec la mise en place du quinquennat, et une présence politique de plus en plus importante du président de la République dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale. En effet, c'est du président de la République que proviennent l'impulsion des réformes, c'est lui qui maîtrise le calendrier de l'impulsion politique.

principe de responsabilité du gouvernement devant le Parlement n'est plus intégré à la Constitution, plus aucune institution n'a le pouvoir de sanctionner la politique présidentielle. Seules les échéances électorales permettraient de remettre en question une politique qui ne se conforme plus à la volonté du peuple. Dès lors, la question est de savoir si le présidentielisme peut toujours se conformer aux exigences démocratiques. En effet, le fondement même de l'unité politique dans le cadre d'un régime démocratique libéral est de prévoir des mécanismes d'action réciproques afin que cette unité puisse être constamment réinterrogée, tout au long du mandat confié par les électeurs aux représentants.

À ce sujet, la Constitution turque dans sa forme révisée de 2017 consacre un mécanisme de « renouvellement bilatéral »¹⁷⁶⁹, qui est parfois présenté comme une alternative au principe de responsabilité politique¹⁷⁷⁰. L'exposé des motifs de la proposition de révision constitutionnelle présente ainsi le mécanisme consacré à l'article 116 de la Constitution de 1982¹⁷⁷¹ comme permettant d'abord d'assurer un double objectif : d'une part la stabilité du régime, puisque ce mécanisme serait un moyen d'action contre les éventuels blocages ou crises politiques¹⁷⁷² par le

¹⁷⁶⁹ Terme utilisé dans l'avis n°875/2017 de la commission de Venise du 13 mars 2017 sur les modifications de la constitution adoptées par la Grande Assemblée Nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017, p. 21

¹⁷⁷⁰ V. par exemple en ce sens C. Gül, « Türkiye'de Cumhurbaşkanının cezai ve siyasi sorumluluğu », *Atlas International Refereed Journal On Social Sciences*, n°19, 2019/5, p. 395 : « Şöyle ki, başkanlık sistemlerinde normalde olmayan, seçimleri yenileme yetkisine sahip olan TBMM, bu yetkisini kullandığı anda sadece kendisinin değil, Cumhurbaşkanının da seçime gitmek zorunda kalmasına kapı açmış olacaktır. Bu da bir nevi, araları iyi olmayan Cumhurbaşkanına karşı siyaseten bir hesap sorma anlamına gelecektir. Saf başkanlık modelinde başkan, sadece halka karşı sorumluyken, Cumhurbaşkanlığı sisteminde ise aynı zamanda Meclis'e karşı da sorumlu hale gelmektedir ».

¹⁷⁷¹ « Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir.

Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam eder.

Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de beş yıldır ».

[« La Grande Assemblée Nationale de Turquie peut décider de renouveler les élections à la majorité des trois cinquièmes du nombre total des députés.

Dans le cas où le renouvellement des élections présidentielles est décidé, l'élection générale de la Grande Assemblée nationale de Turquie est réalisée en même temps que l'élection présidentielle.

Dans le cas où l'Assemblée décide du renouvellement des élections lors du deuxième mandat du Président de la République, le Président de la République peut être candidat une fois de plus.

L'Assemblée et le Président de la République en exercice lors de la prise de décision de renouvellement des élections poursuivent l'exercice de leurs missions et leurs attributions jusqu'à ce que la nouvelle Assemblée et le Président de la République prennent leurs fonctions.

La durée du mandat de l'Assemblée et du Président de la République élus de cette manière est de cinq ans »]

(*Resmî gazete*, 11.02.2017-29976).

¹⁷⁷² Ce qui constitue déjà une approche critiquable dans la mesure où les institutions turques connaissent la stabilité depuis au moins l'arrivée au pouvoir de l'AKP. Par ailleurs, si différents gouvernements de coalition se sont succédé préalablement à la prise de pouvoir par l'AKP, il est difficile d'évoquer là une instabilité ministérielle. Ce sont surtout les interventions de l'armée dans le domaine politique, et notamment le coup d'État militaire du 28 février 1997 contraignant le gouvernement de N. Erbakan à démissionner. Mais s'agissant là de crises qui n'ont pas pour origine

recours à l'« arbitrage du peuple » ; d'autre part, il s'agirait d'un moyen de contrôle entre l'exécutif et le législatif, leur permettant de se contrôler l'un l'autre¹⁷⁷³. Néanmoins, ce mécanisme ne peut que renforcer le pouvoir présidentiel tout en donnant l'illusion d'une responsabilité politique de l'exécutif. En effet, et alors que le président de la République peut en avoir un usage discrétionnaire, le recours au renouvellement des élections n'étant pas conditionné, la GANT doit réunir une majorité qualifiée pour en faire de même. Il ne s'agit donc pas d'un système de « contrôle équilibré » comme l'exposé des motifs le laisse entendre¹⁷⁷⁴, mais d'un moyen supplémentaire d'asseoir l'autorité présidentielle contre une majorité récalcitrante à l'égard de la politique présidentielle. Dans ce cadre, ce n'est plus seulement une fusion entre l'exécutif et le législatif, mais une véritable confusion de ces deux pouvoirs¹⁷⁷⁵, puisque le président qui détermine l'orientation de la politique générale, peut aussi renouveler discrétionnairement les élections au moment opportun. Malgré cette « présidentialisation de la responsabilité politique » gouvernementale¹⁷⁷⁶, le maintien de ce mécanisme, aussi inefficace soit-il, constitue une garantie ultime contre le débordement du pouvoir. Dans ce cas, seul le président de la République dispose de l'initiative de mettre en jeu sa propre responsabilité politique, et il ne peut le faire que devant le peuple. Néanmoins, le pouvoir discrétionnaire qu'il détient sur l'utilisation de ce mécanisme risque d'exacerber l'électoralisme déjà très présent dans le cadre du présidentielisme.

Ce n'est pas seulement par le biais de la responsabilité politique que le Parlement peut contrôler l'action gouvernementale. Ces autres modalités de la fonction de contrôle pourraient permettre de modérer le présidentielisme si elles n'étaient pas rendues inefficaces par le système majoritaire.

2. L'inefficacité de la fonction de contrôle du Parlement comme correction nécessaire au présidentielisme

Puisque la responsabilité politique gouvernementale devant le Parlement ne s'applique pas en France et qu'elle n'existe plus en Turquie, il est essentiel de développer d'autres formes de contrôle du pouvoir afin de préserver le caractère démocratique des institutions. Mais dès lors que l'objectif des révisions constitutionnelles ne porte pas sur une remise en question profonde du mode d'exercice du pouvoir, c'est-à-dire du présidentielisme, la seule manière de légitimer ces révisions est de mettre en exergue un éventuel rééquilibrage du régime tenant au renforcement des

les relations entre l'exécutif et le législatif ou encore celles entre la majorité et l'opposition, il est difficile de considérer ce mécanisme de « renouvellement bilatéral » comme un outil permettant d'éviter ces crises.

¹⁷⁷³ Türkiye Büyük Millet Meclisi, D. 26, Y.Y. 2, S.S. 447, p. 14 [En ligne : <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf>].

¹⁷⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁷⁵ K. Gözler, *Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler*, Ekin, 2017, pp.17-18.

¹⁷⁷⁶ V. le chapitre intitulé « la présidentialisation de la responsabilité politique des ministres » dans la thèse de doctorat de N. Havas, *La responsabilité ministérielle en France*, op. cit., pp. 597-656.

instruments de contrôle dont dispose le parlement, c'est-à-dire le « contrôle ordinaire, de type informatif »¹⁷⁷⁷ que celui-ci peut exercer sur l'exécutif. Il ne s'agit pas là d'un contrôle qui entraîne une sanction comme dans le cadre de la responsabilité politique gouvernementale pas plus qu'une forme de faculté d'empêcher dans son principe. Le but de cette fonction de contrôle est de construire une forme d'« influence » sur l'action gouvernementale en alertant non seulement l'exécutif, mais aussi et surtout l'opinion publique sur des questions précises relatives à cette action¹⁷⁷⁸. Il est en effet fondamental que l'exécutif rende compte de manière permanente de son action, y compris en dehors des échéances électorales. Dans le cas contraire, la limitation du pouvoir gouvernemental devient une abstraction, et pérennise l'idée d'une confiscation du pouvoir au « souverain politique » qui est le peuple, et porte atteinte à la légitimité du pouvoir. Ainsi, dans le cadre de ces régimes présidentielistes, la désuétude de la fonction de responsabilité gouvernementale doit s'accompagner d'un renforcement de la fonction de contrôle ordinaire du Parlement afin de préserver cette essence démocratique. Dans le cas contraire, il y a un risque de basculement vers un régime de type autoritaire qui se définit en partie comme un « système non responsable à l'égard du peuple »¹⁷⁷⁹.

En France, la nécessité de développer la fonction de contrôle du Parlement a souvent été avancée par la doctrine¹⁷⁸⁰, mais aussi dans le cadre des différents groupes de réflexion sur les institutions¹⁷⁸¹. La révision constitutionnelle de 2008 se veut comme une réponse à cette attente¹⁷⁸², notamment par celle de l'article 24 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958 qui mentionne

¹⁷⁷⁷ V. par exemple P. Lauvaux, « Le contrôle, source du régime parlementaire... », *op. cit.*, p. 23.

¹⁷⁷⁸ V. *Site de l'Assemblée nationale*, « Fiche de synthèse n°49 : Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents », [en ligne : <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-contrôle-et-l-information-des-deputés/les-commissions-d-enquête-et-les-missions-d-information-créées-par-la-conférence-des-présidents>].

¹⁷⁷⁹ J. J. Linz, *Régimes totalitaires et autoritaires*, traduction par M.-S. Darviche, W. Genieys et G. Hermet, Armand Colin, 2006, p. 157 : « des systèmes politiques au pluralisme limité, politiquement non responsables, sans idéologie élaborée, et directrice mais pourvus de mentalités spécifiques, sans mobilisation politique extensive ou intensive – excepté à certaines étapes de leur développement – et dans lesquels un *leader* ou, occasionnellement, un petit groupe exerce le pouvoir à l'intérieur de limites formellement mal définies mais, en fait, plutôt prévisibles ».

¹⁷⁸⁰ V. par exemple C. Vintzel, « Renforcer le Parlement français : Les leçons du droit comparé », *Jus Politicum*, n°17 : Ebook, Thinking about Federalism(s), janvier 2017, pp. 677-705 [en ligne : <http://juspoliticum.com/article/Renforcer-le-Parlement-francais-Les-lecons-du-droit-compare-1146.html>]; P. Avril, « Renforcer le Parlement: qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n°146, 2013/3, pp. 9-19 ; J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, coll. « Thèmes et commentaires », Dalloz, 2012.

¹⁷⁸¹ *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République* (dit « Comité Balladur »), « Une Ve République plus démocratique », La Documentation française, 2008, p. 51 et s. du PDF [en ligne : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/074000697.pdf>].

¹⁷⁸² Ainsi, selon l'exposé des motifs de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 : « Le projet comporte, en deuxième lieu, un ensemble cohérent, structuré et audacieux de mesures destinées à renforcer le Parlement. Le constat d'un déséquilibre de nos institutions au détriment du pouvoir législatif est largement partagé et l'addition des instruments du parlementarisme rationalisé ne correspond plus, dans le contexte actuel, aux exigences d'une démocratie irréprochable. // La revalorisation du Parlement passe d'abord par l'énonciation solennelle de ses missions ; tel est l'un des objets de l'article 9 du projet, qui comble une lacune significative de l'actuel article 24 de la Constitution. // Elle exige ensuite que, pour les missions ainsi identifiées (vote de la loi et contrôle de l'action du Gouvernement), les assemblées disposent de prérogatives renforcées. // Plusieurs mesures visent, à cet effet, à leur

désormais expressément parmi les missions du Parlement le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques¹⁷⁸³. C'est en premier lieu par la constitutionnalisation des commissions d'enquête à l'article 51-2 de la Constitution de 1958 que le régime français tend vers « un renouveau du contrôle »¹⁷⁸⁴ parlementaire sur le gouvernement. En effet, si cette forme de contrôle du Parlement par les commissions préexiste à la révision de 2008, celle-ci est néanmoins limitée selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel à un simple « rôle d'information pour permettre à l'Assemblée d'exercer, pendant les sessions ordinaires et extraordinaires, son contrôle sur la politique du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution »¹⁷⁸⁵. Cette jurisprudence est maintenue après la révision de 2008, dans le cadre de l'exercice du contrôle sur l'action du Gouvernement des commissions d'enquête¹⁷⁸⁶. Ainsi, le Conseil constitutionnel entend faire respecter les limites de cette fonction de contrôle qui ne peut se substituer aux procédures de l'article 49 de la Constitution¹⁷⁸⁷. D'autres moyens sont à la disposition du Parlement tels que les questions écrites¹⁷⁸⁸ et orales¹⁷⁸⁹, les missions d'information¹⁷⁹⁰, ainsi que les résolutions parlementaires¹⁷⁹¹.

Néanmoins, si les procédés du contrôle informatif tendent plutôt dans le sens d'un renforcement et pourraient ainsi permettre, à certaines conditions, de mettre en œuvre une forme de rationalisation du présidentialisme¹⁷⁹², ceux-ci restent parfois insuffisants et peuvent paradoxalement généraliser l'irresponsabilité politique des gouvernants. En effet, la pratique présidentialisante fait ressortir le besoin d'une revalorisation du Parlement par le développement de cette fonction de contrôle¹⁷⁹³, mais dans le même temps, elle met en exergue ses limites¹⁷⁹⁴ ainsi que sa potentielle instrumentalisation pour une concentration plus intense du pouvoir dans ce type

donner davantage de souplesse dans les modalités d'exercice de leurs missions et dans leur organisation interne » ([en ligne : https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000018688554/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&detailId=1]).

¹⁷⁸³ Cette rédaction est issue de l'article 9 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 (*JORF*, 24 juillet 2008, texte n°2).

¹⁷⁸⁴ P. Türk, *Le contrôle parlementaire en France*, coll. « Systèmes », LGDJ Lextenso, 2011, p. 129 et s..

¹⁷⁸⁵ *Conseil constitutionnel*, Décision n°59-2 DC du 24 juin 1959 (*JORF*, 3 juillet 1959, p. 6643).

¹⁷⁸⁶ V. par exemple *Conseil constitutionnel*, Décision n°2019-785 DC du 4 juillet 2019 (*JORF*, 6 juillet 2019, texte n°123).

¹⁷⁸⁷ P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, 6^e éd., coll. « Précis Domat », LGDJ Lextenso, 2021, p. 438.

¹⁷⁸⁸ Article 135 du règlement de l'Assemblée nationale [en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf] et article 74 du règlement du Sénat [en ligne : http://www.senat.fr/reglement/reglement_mono.html#toc192].

¹⁷⁸⁹ Article 48 alinéa 6 de la Constitution de 1958.

¹⁷⁹⁰ Article 145 du règlement de l'Assemblée nationale et article 20 du règlement du Sénat.

¹⁷⁹¹ Article 34-1 de la Constitution de 1958.

¹⁷⁹² Cf. *infra*, ce chapitre, section 2.

¹⁷⁹³ V. en ce sens Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République (dit « Comité Balladur »), « Une V^e République plus démocratique », La Documentation française, 2008, p. 51 et s. du PDF [en ligne : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/074000697.pdf>].

¹⁷⁹⁴ V. P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 438 : « [C]e rôle d'information des commissions n'est pas de nature à élargir indirectement le contrôle sur la politique du Gouvernement, lequel est défini exclusivement par les articles 49 et 50 C ».

de régime¹⁷⁹⁵. En effet, et comme le souligne Y. Mény, ce mode de contrôle fonctionne bien aux États-Unis « qui ne connaissent pas de frontière nette et stable entre majorité et opposition »¹⁷⁹⁶, et dont le système de partis n'est pas fondé sur une discipline partisane aussi importante que dans les régimes d'unité d'orientation politique. Alors que pour le régime parlementaire l'auteur indique que « ce n'est pas chose facile [...] où le système est construit sur le principe d'une institutionnalisation des différences : le gouvernement avec sa majorité gouverne ; l'opposition critique »¹⁷⁹⁷. Quant au présidentielisme, il a précisément pour effet d'exacerber cette « institutionnalisation des différences », dans le cadre d'un système de partis fortement polarisé¹⁷⁹⁸, et de rendre difficile, si ce n'est impossible, une collaboration nécessaire entre majorité et opposition pour exercer cette fonction de contrôle. Ainsi et comme le relève R. Dosièrre à propos des commissions d'enquête, « la réalité a montré que le fait majoritaire continue à s'appliquer »¹⁷⁹⁹, alors même qu'un effort normatif est réalisé pour attribuer un rôle à l'opposition dans le cadre de ces procédures. Néanmoins, ce rôle se cantonne dans la plupart des cas à l'initiative, la décision finale relevant toujours de la majorité. Dès lors, le constat réalisé sur l'ineffectivité de la responsabilité politique gouvernementale peut être transposé aux autres formes de contrôle.

Ces procédures ont en outre pour effet de renforcer la dimension tutélaire du pouvoir présidentiel (le législatif et l'exécutif se retrouvent en dernier lieu responsables devant le président) et de contribuer à légitimer le pouvoir présidentiel au prétexte qu'un moyen de contrôle existe toujours. Ce constat est particulièrement visible en Turquie où la consécration de la déviance présidentieliste est allée de pair avec un recul de la fonction de contrôle du Parlement. En effet, le « régime de gouvernement présidentiel », vise une mise en œuvre de l'indépendance organique des pouvoirs. L'exposé des motifs souligne ainsi, « conformément au principe de séparation des pouvoirs »¹⁸⁰⁰, un mode de désignation directe du législatif et de l'exécutif par le peuple et une responsabilité de chacun de ces pouvoirs devant le peuple. C'est donc dans cet état d'esprit que, par la révision de 2017, l'article 87 de la Constitution de 1982 ne fait plus mention de manière directe et explicite de la fonction de contrôle de la GANT¹⁸⁰¹. Ainsi, si la référence des rédacteurs de la Constitution est le régime présidentiel à l'américaine, l'absence de la mention de la fonction

¹⁷⁹⁵ En effet, en donnant l'illusion de l'exercice d'une fonction de contrôle, dans un cadre finalement assez restreint, le pouvoir gouvernemental retrouve une légitimité dans ce mode d'exercice concentré, sans finalement se soumettre à une véritable responsabilité.

¹⁷⁹⁶ Y. Mény, *Le système politique français*, 7^e éd., coll. « Clefs », LGDJ Lextenso, 2019, p. 88.

¹⁷⁹⁷ *Ibid.*

¹⁷⁹⁸ Cf. *supra*, cette partie, titre I, chapitre I.

¹⁷⁹⁹ R. Dosièrre, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010/3, p. 43.

¹⁸⁰⁰ Article 6 de l'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle (*Türkiye Büyük Millet Meclisi*, D. 26, Y.Y. 2, S.S. 447, p. 12 [En ligne : <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf>]).

¹⁸⁰¹ Dans sa rédaction initiale, cet article relatif « à la mission et aux attributions de la Grande Assemblée nationale de Turquie » dans sa « généralité », présente à la suite de la fonction de législation de la GANT, son pouvoir de « contrôler le Conseil des ministres et les ministres » (*Resmî gazete*, 09.11.1982-17863 Mükerrer, p. 21).

de contrôle dans l'article présentant le rôle et les attributions de la GANT est significative d'une distanciation avec le régime présidentiel, et plus largement des régimes démocratiques.

Néanmoins, si cette fonction n'est pas explicitée dans l'article 87, l'article 98 relatif aux « moyens d'information et de contrôle de la Grande Assemblée Nationale de Turquie » est maintenu, bien que révisé. En premier lieu, la suppression des questions orales de la liste des moyens de contrôle énumérés à l'article 98 de la Constitution de 1982, qui constitue pourtant un « moyen de contrôle efficace » selon E. Özbudun¹⁸⁰², est révélatrice de cette tendance. Les questions écrites, qui n'ont pas la même efficacité selon K. Gözler¹⁸⁰³, sont quant à elles maintenues, tout comme les autres procédures de contrôle, à savoir les investigations¹⁸⁰⁴, les enquêtes parlementaires¹⁸⁰⁵ et les délibérations générales¹⁸⁰⁶. Mais là encore, le fait majoritaire, particulièrement exacerbé à la suite de la révision de 2017, empêche l'effectivité de ces modes de contrôle par la GANT. Par exemple, s'agissant de la procédure d'enquête parlementaire, seule la majorité, placée sous le leadership présidentiel par l'application de la discipline partisane, peut prendre l'initiative de sa mise en œuvre.

La responsabilité du gouvernement, en dehors des échéances électorales, ne se joue donc que devant le président de la République, et non devant les représentants de la nation. La multiplication des affaires en ce sens a pour effet de remettre en cause le caractère démocratique de l'exercice du pouvoir, créant une crise de confiance dans les institutions. Cette déresponsabilisation permanente du gouvernement – et la délégitimation des institutions qui en résulte – accompagne une tendance de plus en plus autoritaire de l'exercice du pouvoir dont le point d'orgue est sans doute le constat de plus en plus marqué de l'insuffisance de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

¹⁸⁰² E. Özbudun, *Türk Anayasa hukuku*, 19^e éd., Yetkin, 2019, p. 295.

¹⁸⁰³ K. Gözler, *Türk Anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 668.

¹⁸⁰⁴ Selon le dictionnaire de la GANT, il s'agit « du travail d'information et de contrôle mené dans les règles de l'art d'une commission spéciale que l'Assemblée compose en son sein aux fins d'information sur un sujet déterminé » (*site de la GANT* [en ligne: <https://www.tbmm.gov.tr/docs/psozluk.pdf>]).

¹⁸⁰⁵ « Il s'agit de l'enquête visant à déterminer si les vice-présidents ou les ministres qui sont en fonction ou ne le sont plus, ou encore les Premiers ministres ou ministres qui ont exercé dans le cadre du régime parlementaire, ont commis des faits dans le cadre de leurs fonctions susceptibles d'engager leur responsabilité pénale » (*ibid.*).

¹⁸⁰⁶ « Il s'agit de la délibération de l'Assemblée générale de la GANT à propos d'un sujet déterminé concernant la société et les activités de l'État. Dans ce cadre, il est possible d'ouvrir une délibération générale au sujet des problèmes sociétaux, politiques, économiques importants ainsi que sur des questions de politiques extérieures. L'ouverture d'une délibération générale peut être demandée par une motion écrite des groupes politiques ou au moins vingt parlementaires. La délibération générale ne donne lieu à aucun vote, ne débouche sur aucune prise de décision ».

B. Les insuffisances de l'indépendance juridictionnelle face au pouvoir de nomination présidentiel

L'un des obstacles à l'équilibre des pouvoirs dans le présidentielisme franco-turc, qui peut donner lieu à des dérives du régime, tient à la dimension active de la fonction de tutelle qui prend notamment forme par le pouvoir de nomination présidentiel. Si ce dernier est traité plus largement dans la suite de l'étude¹⁸⁰⁷, il importe d'analyser spécifiquement le pouvoir de nomination du président lié à la fonction juridictionnelle et ses conséquences sur l'indépendance tant du juge constitutionnel (1) que des magistrats (2).

1. Le pouvoir de nomination présidentiel du juge constitutionnel : du risque de politisation au danger de l'exercice d'une tutelle

Si le pouvoir de nomination présidentiel aux emplois civils et militaires ressort de la fonction présidentielle gouvernementale et constitue ainsi un « pouvoir capté »¹⁸⁰⁸, la nomination des membres de la juridiction constitutionnelle en France comme en Turquie¹⁸⁰⁹ appartient en propre au président de la République¹⁸¹⁰ du fait d'une conception spécifique des fonctions de l'État dans ces Constitutions. En effet, si ces actes présidentiels sont dispensés de contreseing, c'est parce qu'ils relèvent de la compétence présidentielle du fait de son statut et de la nature de son pouvoir. S'agissant par exemple des juges constitutionnels, la nomination par le chef de l'État, de par sa neutralité et du caractère plus continu de sa fonction, confère davantage d'indépendance aux membres nommés que s'il s'agissait d'une nomination par le gouvernement ou bien encore d'une

¹⁸⁰⁷ Cf. *infra*, ce chapitre, section 2 §1.

¹⁸⁰⁸ Cf. *supra*, cette partie, titre I, chapitre II.

¹⁸⁰⁹ Le président français nomme ainsi trois des membres du Conseil constitutionnel sur les neuf membres en vertu de l'article 56 de la Constitution de 1958 (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9163) alors que le président turc nomme dans la version initiale de la Constitution l'ensemble des onze titulaires et quatre suppléants de la Cour constitutionnelle parmi les candidats proposés par différentes juridictions en leur sein, alors que trois titulaires et un suppléant sont désignés directement par lui, sans autorité de proposition, conformément aux dispositions de l'article 146 de la Constitution de 1982 (*Resmî gazete*, 09.11.1982-17863, 1. *Mükerrer*, p. 42). La révision constitutionnelle de 2010 adoptée par référendum du 12 septembre de la même année (loi de révision constitutionnelle n°5982 du 7 mai 2010, *Resmî gazete*, 13.05.2010-27580) modifie les règles de nomination pour diminuer le pouvoir présidentiel. La Cour constitutionnelle comporte désormais dix-sept membres dont trois sont désignés par la GANT dont deux parmi les candidats proposés par la Cour des comptes et un membre parmi les candidats présentés par les bâtonniers des barreaux. Enfin, la révision constitutionnelle de 2017 consacre une composition des membres de la Cour au nombre de quinze en supprimant les membres nommés parmi les juridictions militaires (article 16 D de la loi de révision constitutionnelle n°6771 du 21 janvier 2017, *Resmî gazete* 11.02.2017-29976).

¹⁸¹⁰ De même que celle des recteurs d'université ou encore le pouvoir de nomination dans le domaine juridictionnel du président turc. En Turquie, d'autres nominations sont effectuées en pratique par le président sans contreseing préalablement à la révision constitutionnelle de 2017 parce que conçu comme relevant uniquement de l'autorité présidentielle de tutelle. Cependant l'attribution de ces pouvoirs en propre au président de la République est débattu en doctrine comme soulevé précédemment. Le pouvoir de nomination du juge constitutionnel apparaît comme le mieux à même d'illustrer nos propos sur cette partie de l'étude.

nomination contresignée¹⁸¹¹, qui serait alors soumise aux contingences partisans dans l'esprit des Constitutions étudiées¹⁸¹². De même en Turquie, en ce qui concerne la nomination des membres de la juridiction constitutionnelle et toutes les nominations dans le cadre de la fonction juridictionnelle, ce pouvoir est dévolu à la fonction de tutelle présidentielle afin de garantir l'impartialité des membres nommés.

S'il est admissible qu'une autorité politique comme l'autorité présidentielle puisse nommer les membres de la juridiction constitutionnelle¹⁸¹³, des garanties supplémentaires concernant la nomination devraient être mises en place pour assurer l'impartialité¹⁸¹⁴. Or, que ce soit en France comme en Turquie, cette désignation peut être aisément instrumentalisée par une majorité politique au pouvoir en fragilisant potentiellement une institution clé dans la mise en œuvre de l'État de droit. Aussi, la présidentialisation du régime, en permettant à un organe aussi impliqué dans la fonction gouvernementale de conserver un tel pouvoir provenant de la fonction de tutelle, crée des risques de dérives de l'État de droit.

Il est possible de constater en France comme en Turquie des nominations de membres de la juridiction constitutionnelle fondées davantage sur des considérations politiques que des critères

¹⁸¹¹ V. en ce sens E. Özbudun selon lequel « La Constitution confère certain de ses pouvoirs au président de la République du fait de son identité de Chef de l'État « neutre/impartial ». Il ne serait pas conforme à l'essence et à l'objectif de ces prérogatives d'en partager l'exercice avec un gouvernement politiquement « partial ». Par exemple, la prérogative du président de la République de nommer des membres de la Cour constitutionnelle ou d'autres juridictions lui est reconnue du fait de son statut neutre. Il n'est pas possible de penser qu'une Constitution qui attribue beaucoup d'importance et de valeur à l'indépendance de la justice, puisse vouloir que cette prérogative soit partagée avec le gouvernement, ou qu'elle soit exercée *de facto* par le gouvernement » [« Anayasa, Cumhurbaşkanına bir kısım yetkileri, onun "tarafsız" Devlet Başkanı hüviyeti dolayısıyla vermiştir. Bu yetkilerin, siyasal bakımdan "taraf" olan hükûmetle paylaşılması, onların mahiyetine ve amaçlarına uygun düşmez. Meselâ Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine ve diğer bazı yüksek yargı organlarına üye seçmesi, onun tarafsız statüsü nedeniyle tanınmış bir yetkidir. Yargının bağımsızlığına büyük değer ve önem veren bir Anayasanın, bu yetkinin hükûmetle paylaşmasını daha doğrusu fiilen hükûmet tarafından kullanılmasını istemiş olacağı düşünülemez »] (E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, 15^e éd., Yetkin, 2014, p. 337).

¹⁸¹² Ainsi, pour refuser la proposition visant à attribuer au président et au Premier ministre la faculté de nommer chacun deux membres du Conseil constitutionnel M. Debré argue du caractère « trop temporaire des fonctions du Premier ministre pour donner de l'autorité à ces désignations » (*DPSHEC*, vol. I, p. 383). Dans le même sens, et afin de repousser l'idée d'une désignation par la « majorité de chaque assemblée » au lieu de la « désignation par le président de chaque Assemblée », le garde des Sceaux utilise l'argument de l'« impartialité », mieux à même d'être assurée dans ce dernier cas (*ibid.*). C'est également en ce sens qu'abondent G. Carcassonne et M. Guillaume selon lesquels « ce mécanisme [...] est bien préférable à celui qui exigerait une nomination ou une ratification à une majorité parlementaire qualifiée qui produit des résultats inverses à ceux recherchés. [...] Pratiquement, l'impossibilité de les [des personnalités consensuelles, donc indiscutables] trouver conduit à ce que majorité et opposition se partagent les places de sorte que la politisation prime, qui plus est, durablement, là où l'on prétendait dépolitiser » (G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution*, 14^e éd., éditions du Seuil, coll. « Points Essais », 2017, p. 286).

¹⁸¹³ Les chefs de l'État en droit comparé ont parfois cette attribution, comme c'est le cas par exemple pour le roi en Belgique, le président de la République en Italie ou encore aux États-Unis v. *Sénat* (*site web*), « Étude de législation comparée n° 179 - novembre 2007 - La composition des cours constitutionnelles » [en ligne : <https://www.senat.fr/lc/lc179/lc1790.html>].

¹⁸¹⁴ Bien entendu, comme l'affirmait déjà C. Eisenmann, « l'indépendance ne tient pas tant au mode de nomination qu'au statut des juges une fois nommés » qui souligne ainsi que malgré une désignation par une autorité politique « ce qui importe [...] c'est qu'ils échappent à toute influence de l'autorité qui les a choisis, qu'ils n'aient plus rien à craindre, ni à attendre d'elles » (C. Eisenmann, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, LGDJ, 1928, pp. 176-177).

de compétence. En effet, les nombreuses nominations de personnalités politiques ne disposant pas de qualification juridique en France pourraient poser question au regard de ce qui serait attendu d'une telle juridiction comparativement à d'autres cours constitutionnelles¹⁸¹⁵. Comme le relèvent P. Avril et J. Gicquel, les premières nominations suscitent déjà des critiques¹⁸¹⁶ du fait qu'ils « relevaient d'un choix partisan voire du *compérage* ou, à tout le moins, du *compagnonnage* »¹⁸¹⁷. La démission de D. Mayer de la présidence du Conseil constitutionnel à la faveur de R. Badinter en 1986 dénote une forme d'instrumentalisation de son pouvoir de nomination du président du Conseil constitutionnel par F. Mitterrand, qui assure alors à la gauche un cumul de douze années à la tête du Conseil constitutionnel. En effet, et comme le relève F. Hourquebie, « la nomination du Président du conseil est logiquement politisée, dans la mesure où elle prend en compte la fidélité à l'égard du président de la République »¹⁸¹⁸. Néanmoins, P. Avril et J. Gicquel nuancent ce constat par un autre qui tient à « l'exercice régulier de l'alternance et l'application du principe de proportionnalité » à la composition du Conseil constitutionnel. Cette logique de nomination politique existe toujours¹⁸¹⁹, bien qu'elle tende à une forme d'automodération¹⁸²⁰. Elle reste toutefois limitée par définition puisqu'elle n'est pas contrainte.

Dans le cas français, la répartition du pouvoir de nomination entre le président de la République et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat dénote en outre une volonté d'équilibrer l'origine des diverses autorités de nomination¹⁸²¹. Mais comme le démontrent les nominations de 2010, la coïncidence des majorités présidentielle et parlementaire étant la règle dans les régimes présidentielles, la recherche de l'équilibre peut être démentie par la pratique. Pour certains auteurs, la soumission par la révision de 2008 de la nomination présidentielle à « l'avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée »¹⁸²² contraint davantage le président qui « 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 »¹⁸²³. Toutefois, cet article ne remet pas en question l'essence

¹⁸¹⁵ P. Avril, J. Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, 6^e éd., Montchrestien, coll. « clefs/politique », 2011, p. 66.

¹⁸¹⁶ *Ibid.* La critique la plus fameuse étant sans doute celle formulée par C. Eisenmann dans une lettre publiée au *Monde* qui s'étonne de la nomination d'un seul juriste parmi les membres du Conseil constitutionnel (C. Eisenmann, « Palindromes ou stupeur ? », *Le Monde*, 5 mars 1959, p. 7).

¹⁸¹⁷ P. Avril, J. Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 64.

¹⁸¹⁸ F. Hourquebie, *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la V^{ème} République*, Bruylant, 2004, p. 385 ; toutefois, F. Hourquebie tempère cette « politisation » des présidents du Conseil constitutionnel du fait de la « haute autorité morale » dont dispose ces derniers, ainsi que du « prestige » du Conseil constitutionnel qui nourrit son président et vice-versa. Toute cela permettant finalement au président du Conseil « à prendre ses distances avec le président de la République » (*ibid.*, pp. 387-388).

¹⁸¹⁹ Nomination de L. Jospin, L. Fabius à la présidence du Conseil ou encore d'A. Juppé dernièrement (malgré sa condamnation, comme le relève justement J. Gicquel, *Droit constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 862).

¹⁸²⁰ En ce qui concerne notamment la question de la parité homme/femme.

¹⁸²¹ Cela explique, comme vu précédemment, le refus lors de l'élaboration de la Constitution de donner le pouvoir de nomination à une majorité parlementaire.

¹⁸²² En effet, la version révisée de l'article 56 de la Constitution de 1958 renvoie « à la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 » qui « est applicable à ces nominations ».

¹⁸²³ Article 13 alinéa 5 dans sa version actuelle.

discrétionnaire du pouvoir de nomination présidentiel dans la mesure où le fait majoritaire rend très hypothétique une telle opposition des commissions parlementaires¹⁸²⁴.

Concernant le pouvoir de nomination présidentiel des membres de la Cour constitutionnelle turque, la situation est plus complexe du fait de l'évolution du statut de la Cour avec les révisions constitutionnelles de 2010 et 2017. Sa position « tutélaire », que la Cour maintient depuis la Constitution de 1961¹⁸²⁵, a évolué depuis. La révision de 2010 – qui vise à démocratiser les institutions issues du coup d'État militaire de 1980 – étend notamment ses compétences en ouvrant les recours individuels devant la Cour¹⁸²⁶. Toutefois, cette révision, comme celle de 2017 a pour effet d'enclencher un processus qui transforme la position du juge constitutionnel : d'une position d'opposant aux institutions représentatives, il se retrouve modérateur – voire soumis – à ces mêmes institutions c'est-à-dire au pouvoir majoritaire¹⁸²⁷.

En Turquie, bien que la composition de la Cour relève principalement de la compétence du président de la République, celui-ci est davantage contraint dans l'exercice de son pouvoir de nomination par rapport à son homologue français. La révision de 2017 consacre une composition de quinze membres en retirant les membres proposés et nommés parmi les juridictions militaires¹⁸²⁸, faisant ainsi de la Cour constitutionnelle une juridiction totalement civile, et donc plus indépendante au regard du rôle politique joué par l'armée en Turquie¹⁸²⁹. Le président nomme désormais huit membres sur proposition d'une liste de trois candidats par siège par la Cour de cassation (pour trois membres), par le Conseil d'État (pour deux membres) et par le Haut Conseil de l'Enseignement (pour trois membres)¹⁸³⁰. Il nomme également quatre membres directement. La plupart des membres nommés sont issus de la magistrature selon les conditions posées par l'article 146, ou sont professeurs, avocats, ou encore hauts fonctionnaires, et illustrent une

¹⁸²⁴ Cf. contra, L. Sponchiado, *La compétence de nomination du Président de la V^e République*, coll. « bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2017, pp. 121-122.

¹⁸²⁵ M. O. Kaya, « Vesayet demokrasisi ve Türkiye örneği », *Afyon Kocatepe üniversitesi, İİBF Dergisi*, vol. XV, n°II, 2013, p. 529.

¹⁸²⁶ A propos de la révision constitutionnelle de 2010 et ses effets sur la Cour constitutionnelle v. M. H. Bayram, « La révision constitutionnelle turque : une réforme de la cour constitutionnelle sous influence conventionnelle », *RDP*, 2010, pp. 1789-1805.

¹⁸²⁷ E. Sales évoque ainsi une « tendance accentuant l'emprise du pouvoir exécutif sur la justice constitutionnelle » (E. Sales, *La Turquie, un État de droit en question*, L'Harmattan, 2021, p. 110). İ. Ö. Kaboğlu est également très critique sur le caractère inactif de la Cour face à la question de l'état d'urgence et évoque ainsi une « page noire » et tient ainsi un rôle significatif dans le processus de « déconstitutionnalisation » qu'il dénonce (Entretien avec İ. Ö. Kaboğlu et U. Kaya, « La déconstitutionnalisation de la Turquie », *Confluences Méditerranée*, n°107, vol. 4, 2018, p. 52-53).

¹⁸²⁸ Article 16 de la loi de révision constitutionnelle n°6771 du 21 janvier 2017 (*Resmî gazete*, 11.02.2017-29976).

¹⁸²⁹ E. Sales, « La Cour constitutionnelle turque (1) », *RDP*, n°5, 2007, p. 1272 : « Chacun sait que l'armée joue en réalité un rôle spécifique en Turquie, en matière de préservation des grands principes constitutionnels, et, notamment, du principe de laïcité ».

¹⁸³⁰ Article 146 (version actuelle) : « Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; [...] seçer » (*Resmî gazete*, 11.02.2017-29976).

préférence en faveur des « juristes professionnels expérimentés »¹⁸³¹ pour composer la Cour. La volonté de démocratiser l'institution est palpable, mais l'effort reste timoré en ce qui concerne le mode de désignation des membres de la Cour constitutionnelle. Il conviendrait notamment d'équilibrer ce pouvoir de nomination présidentiel avec celui qui est exercé par la représentation nationale. Si une telle solution semble loin d'être satisfaisante au regard du risque de politisation qu'elle représente, elle aurait néanmoins l'avantage d'éviter une surreprésentation des membres désignés par le président de la République et de rompre ainsi avec la conception tutélaire de la fonction présidentielle, pour consacrer pleinement et uniquement une fonction gouvernementale.

En dépit de ces tentatives d'encadrement du pouvoir de nomination présidentiel, la pratique de celui-ci révèle que les conditions prévues pour encadrer le pouvoir présidentiel sont aisément instrumentalisées, principalement du fait de la dualité de la fonction présidentielle. En témoigne la nomination d'A. Altan en 2010. Rapporteur à la Cour constitutionnelle, celui-ci a été d'abord nommé en qualité de sous-secrétaire d'État aux affaires maritimes par une décision de nomination n° 2010/116 portant les signatures du ministre des Transports B. Yıldırım, du Premier ministre R. T. Erdoğan, et du président de la République A. Gül¹⁸³². Appartenant dès lors à la classe des hauts fonctionnaires, A. Altan a pu être nommé à la Cour constitutionnelle¹⁸³³ par le président A. Gül¹⁸³⁴. K. Gözler relève que selon différents articles dans la presse, le mobile de la première nomination au ministère des Transports tient alors à la volonté de le nommer à la Cour constitutionnelle, et non en raison des compétences dont celui-ci dispose pour le poste auquel il a été nommé¹⁸³⁵. Une stratégie similaire est adoptée pour la nomination en 2021 d'İ. Fidan¹⁸³⁶. De telles nominations interrogent quant à leurs effets sur l'indépendance et l'impartialité de ces membres ainsi nommés et plus généralement de l'institution dont ils sont issus, à savoir la Cour constitutionnelle¹⁸³⁷. L'autorité juridictionnelle étant de plus en plus passive face à différentes atteintes aux droits et libertés, se développe ces dernières années ce que certains qualifient de « dérive autoritaire ». I. Ö. Kaboğlu évoque ainsi une « déconstitutionnalisation de la Turquie »¹⁸³⁸. C'est ce que démontrent certaines expériences récentes, avec la multiplication des procès politiques ainsi que l'absence de reconnaissance ou la reconnaissance tardive de décisions de la Cour constitutionnelle par des juridictions locales. Le *leader* du parti MHP, allié à l'AKP, dont il est possible de se demander s'il n'a pas pour mission de prendre la température en

¹⁸³¹ M. H. Bayram, « La révision constitutionnelle turque... », *op. cit.*, p. 1789.

¹⁸³² *Resmî gazete*, 26.02.2010-27505.

¹⁸³³ En effet, la nomination se déroule alors préalablement à la révision constitutionnelle de 2010 qui étend aux rapporteurs de la Cour ayant une expérience d'au moins cinq ans à ce titre la possibilité d'être nommé en tant que membre de la Cour constitutionnelle.

¹⁸³⁴ Décision n°2010/5 du 29 mars 2010 (*Resmî gazete*, 30.03.2010-27537).

¹⁸³⁵ K. Gözler, *Türk anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 1019.

¹⁸³⁶ V. K. Gözler, « Elveda Anayasa Mahkemesi: İrfan Fidan Olayı », 23 janvier 2021 [en ligne: www.anayasa.gen.tr/irfan-fidan-olayi.htm].

¹⁸³⁷ K. Gözler, « Elveda Anayasa Mahkemesi: ... », *op. cit.*.

¹⁸³⁸ I. Ö. Kaboğlu, U. Kaya, « La déconstitutionnalisation de la Turquie », *Confluences Méditerranée*, n°107, 2018/4, pp. 43-58.

annonçant au préalable de grandes annonces politiques, a d'ailleurs proposé une réforme constitutionnelle visant à supprimer la Cour constitutionnelle¹⁸³⁹.

La question de l'indépendance des magistrats est également essentielle dans la compréhension de la spécificité du présidentielisme franco-turc.

2. La question de l'indépendance des magistrats

Le pouvoir juridictionnel, qui constitue une véritable force politique dans le régime présidentiel américain, apparaît comme étant plus contenu dans la dynamique des régimes d'unité d'orientation politique parlementaire. En effet, ces régimes affichent davantage de méfiance à l'égard du développement d'un pouvoir créateur de droit du juge, qui serait de nature à concurrencer le législateur. Cette méfiance est théorisée par la crainte du gouvernement des juges. Ces deux régimes ont en effet une tradition tournée vers le légicentrisme, qui explique aussi cette réticence à consacrer pleinement le pouvoir juridictionnel. Aussi, la Constitution de 1958 dans sa rédaction ne fait pas état d'un « pouvoir », mais d'une « autorité judiciaire »¹⁸⁴⁰.

Il apparaît néanmoins que dans la forme que prennent désormais ces régimes politiques, c'est-à-dire des régimes d'unité politique présidentielle avec une concentration des pouvoirs au sein de la majorité présidentielle gouvernante, l'institution de contrepouvoirs constitue un véritable enjeu afin de préserver le caractère libéral de la démocratie. En effet, comme vu précédemment, le manque d'effectivité de la responsabilité institutionnelle, voire à certains égards de la fonction de contrôle du Parlement du fait du système majoritaire, implique la recherche de pouvoirs ou d'autorités susceptibles de limiter, d'encadrer l'espace dans lequel le pouvoir majoritaire discrétionnaire s'exerce. Il s'agit *in fine* de la préservation des droits et libertés des gouvernés qui peuvent être plus aisément remis en cause dans un régime politique où le pouvoir gouvernemental est fortement concentré. Au contraire, l'absence de consécration d'un véritable pouvoir ou contrepouvoir juridictionnel est susceptible de remettre en cause la démocratie libérale et de conduire vers un autoritarisme du pouvoir gouvernemental présidentieliste.

Le caractère indépendant du juge est donc le minimum attendu, ou comme l'énonce le premier président de la Cour de cassation G. Canivet, « un standard universel »¹⁸⁴¹ dans le cadre

¹⁸³⁹ « Bahçeli'ye göre Anayasa Mahkemesi de kapatılmalı », *Deutsche Welle Türkçe (site web)*, 31 mars 2021, [en ligne : <https://p.dw.com/p/3rRkt>].

¹⁸⁴⁰ Il s'agit en effet du titre VIII de la Constitution de 1958 qui est repris dans l'article 64 faisant du président de la République le « garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ».

¹⁸⁴¹ Cité par M. Lombard, « Une expérience pragmatique de l'indépendance du juge à travers le Conseil Supérieur de la Magistrature », in W. Mastor (dir.), *Penser le droit à partir de l'individu. Mélanges en l'honneur d'Elisabeth Zoller*, coll. « Études, mélanges, travaux », Dalloz, 2018, p. 756.

des démocraties contemporaines¹⁸⁴². Au sens juridique, l'indépendance est un attribut de l'« organe auquel son statut assure la possibilité de prendre ses décisions en toute liberté et à l'abri de toutes instructions et pressions »¹⁸⁴³, qui exclut toute « relation de subordination »¹⁸⁴⁴ et prescrit la rupture des liens du juge avec l'extérieur¹⁸⁴⁵ notamment avec les autres pouvoirs publics¹⁸⁴⁶. Dans cet esprit, la Cour européenne des droits de l'homme, apprécie l'indépendance du juge « uniquement à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif et des parties »¹⁸⁴⁷.

C'est en premier lieu le pouvoir de nomination, attribué pour une large part à la fonction présidentielle de tutelle, qui peut potentiellement poser question quant à l'indépendance des juges. Si bien évidemment, les Constitutions de 1958 et de 1982 consacrent chacune une telle indépendance sur le principe¹⁸⁴⁸, une certaine méfiance et une volonté de contenir ce « pouvoir » des rédacteurs des Constitutions transparaissent néanmoins dans le texte constitutionnel. Selon T. S. Renoux, la référence à une « autorité » dénoterait la volonté des rédacteurs de la Constitution de 1958 « de maintenir la justice dans un "pré carré" soigneusement surveillé par l'exécutif, c'est-à-dire en 1958 exclusivement par le chef de l'État »¹⁸⁴⁹ en consacrant ainsi le président de la République comme « garant de l'autorité judiciaire »¹⁸⁵⁰.

Il en va de même en Turquie, selon l'ancien président de la Cour de cassation E. Özkaya qui affirme qu'« alors que dans un État de droit démocratique le judiciaire doit contrôler les autres pouvoirs dans le cadre de la loi, chez nous [en Turquie] le judiciaire est placé sous le contrôle des organes exécutif et législatif »¹⁸⁵¹. L'article 104 de la Constitution turque dans sa version initiale confère de larges prérogatives du président en matière de nomination dans les institutions

¹⁸⁴² L'indépendance du juge constitue en effet l'une des garanties du procès équitable qu'il est possible de retrouver notamment à l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et à l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁸⁴³ V° « indépendance » in G. Cornu, Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, coll. « Quadrige », PUF, 13^e éd., 2020, p. 534.

¹⁸⁴⁴ A. David, *L'impartialité du Conseil constitutionnel*, thèse de doctorat, Université de Caen, 2020, p. 15.

¹⁸⁴⁵ *Ibid.*, p. 16.

¹⁸⁴⁶ S. Guinchard, C. Chainais, C. S. Delicostopoulos *et alii.*, *Droit processuel*, 11^e éd., coll. « Précis », Dalloz, 2021, p. 876.

¹⁸⁴⁷ CEDH, 15287/89, 24 novembre 1994, *Beaumartin c. France*, § 38 ; CEDH, 8790/79, 22 octobre 1984, *Sramek c. Autriche*, § 42 cité par A. David, *L'impartialité du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 16 note 78.

¹⁸⁴⁸ L'article 64 alinéa 1^{er} de la Constitution française de 1958 prévoit que « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ».

La Constitution turque de 1982 prévoit à l'article 9 que « le pouvoir judiciaire est exercé par des tribunaux indépendants et impartiaux au nom de la Nation turque » [« Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır »] et à l'article 138 alinéa 1^{er} que « les juges sont indépendants dans le cadre de leurs missions ; ils jugent selon leur intime conviction, conformément à la Constitution, à la loi et au droit » [« Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanı kanaatlerine göre hüküm verirler »].

¹⁸⁴⁹ T. S. Renoux, « Le pari de la justice », *Pouvoirs*, n°99, 2001/4, p. 87

¹⁸⁵⁰ Article 64 de la Constitution de 1958.

¹⁸⁵¹ E. Özkaya, « Yargının Sorunları ve Yargı Bağımsızlığı », *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, vol. 1, n°1, 2004, p. 14.

juridictionnelles¹⁸⁵². Si la révision constitutionnelle de 2010 a pu diminuer ce pouvoir présidentiel en ce qui concerne le Conseil constitutionnel, celui-ci conserve un pouvoir de nomination étendu, dont notamment le quart des membres du Conseil d'État¹⁸⁵³ ainsi qu'une part conséquente des membres du Conseil des juges et des procureurs¹⁸⁵⁴. Néanmoins, la nomination politique n'est pas considérée comme portant atteinte à l'indépendance des juges lorsque le statut de celui-ci met en place certaines garanties visant à la préserver¹⁸⁵⁵. Ainsi, ce n'est pas tant du fait d'une nomination présidentielle, mais par le statut qui ne garantit pas suffisamment l'indépendance des juges que le problème se poserait¹⁸⁵⁶.

Plus précisément, Y. Mény identifie « les trois éléments principaux » permettant d'assurer l'indépendance du juge comme étant « l'existence d'un statut, la règle de l'inamovibilité, l'instauration d'un organe de garantie »¹⁸⁵⁷. Cette dernière constitue selon M. Lombard l'élément essentiel du « modèle européen de l'indépendance des juges »¹⁸⁵⁸. En effet, pour que les principes d'indépendance et d'inamovibilité du juge soient effectifs en pratique, il est nécessaire de mettre en place un organe tiers, qui ne soit lié ni au pouvoir exécutif ni au pouvoir législatif. Comme le précise E. Özbudun, le « problème le plus important en pratique » est l'application du principe de l'inamovibilité du juge et donc la question de l'organe compétent pour procéder à la gestion des carrières des juges dont les questions relatives à « la mutation, la promotion, la réaffectation, le contrôle et la discipline » afin de les préserver de l'intrusion de l'exécutif¹⁸⁵⁹. La création d'un organe spécifique à cet effet, les « Conseils de la justice »¹⁸⁶⁰, devrait permettre de réduire l'influence des autres pouvoirs et de préserver ainsi l'indépendance du pouvoir juridictionnel.

¹⁸⁵² Cela concerne pour rappel la nomination des « membres de la Cour constitutionnelle, le quart des membres du Conseil d'État, le procureur général de la République près de la Cour de cassation, le procureur général de la République adjoint près de la Cour de cassation, les membres de la Cour de cassation militaire, les membres du Haut Tribunal administratif militaire, les membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs » (article 104 c. de la Constitution de 1982 dans sa version initiale, *Resmî gazete* 09.11.1982-17863, p. 28).

¹⁸⁵³ Article 155 alinéa 3 de la Constitution de 1982.

¹⁸⁵⁴ Cf. *infra*.

¹⁸⁵⁵ J. Thomas, *L'indépendance du Conseil constitutionnel*, collection des thèses n°38, Fondation Varenne, 2010, p. 13 : « [Le Conseil constitutionnel] estime que le statut de l'institution et de l'ensemble de ses membres suffit à garantir leur indépendance, et que leur mode de nomination est indifférent de ce point de vue. Il est dès lors libre de ne traiter le cas des membres nommés par des autorités politiques qu'en termes de représentativité »

¹⁸⁵⁶ Y. Mény identifie « les trois éléments principaux » permettant d'assurer l'indépendance du juge comme étant « l'existence d'un statut, la règle de l'inamovibilité, l'instauration d'un organe de garantie » (Y. Mény, *Le système politique français*, *op. cit.*, p. 133).

¹⁸⁵⁷ Y. Mény, *Le système politique français*, *op. cit.*, p. 133.

¹⁸⁵⁸ « Les recommandations du Conseil de l'Europe placent la garantie de l'indépendance du juge judiciaire principalement dans le rôle joué par un Conseil supérieur de la magistrature lui-même indépendant du pouvoir politique » (M. Lombard, « Une expérience pragmatique de l'indépendance du juge... », *op. cit.*, p. 757).

¹⁸⁵⁹ E. Özbudun, *Türk Anayasa hukuku*, *op. cit.*, p. 349.

¹⁸⁶⁰ Il s'agit de la dénomination standard utilisé par le Conseil consultatif de juges européens du Conseil de l'Europe (*Conseil de l'Europe*, Recommandation CM/Rec (2010)12 « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilité », adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010, p. 25 et s., §34 et s. [en ligne : <https://rm.coe.int/16807096c2j>]).

La consécration dans les Constitutions du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) en France¹⁸⁶¹ et du Haut conseil des juges et des procureurs (*HSYK*) qui devient le Conseil des juges et des procureurs (*HSK*) depuis la révision constitutionnelle de 2017 en Turquie est donc prévue à cet effet. Néanmoins, ces organisations n'échappent pas à la traditionnelle méfiance relative au juge en France ou en Turquie et leur composition ne permet pas de les détacher suffisamment des pouvoirs publics. De la même manière, le CSM français a accumulé des critiques relatives à sa composition et en premier lieu à la présence du président de la République à la tête de l'institution, et dont le vice-président n'est autre que le ministre de la Justice en vertu du premier alinéa de l'article 65 de la Constitution de 1958 dans sa version initiale¹⁸⁶². Avec la déviance présidentialisée, cette « prédominance présidentielle »¹⁸⁶³ donne irrémédiablement lieu à une politisation de l'institution dont la raison d'être est pourtant la préservation du principe de l'indépendance des juges.

La conscience d'une telle problématique est à l'origine des révisions constitutionnelles entreprises en 1993 et en 2008 en France et en 2010 en Turquie. La nomination des membres du CSM par le seul chef de l'État est remise en cause à la suite du rapport du « Comité Vedel »¹⁸⁶⁴. La révision constitutionnelle de 1993 modifie le mode de composition du CSM¹⁸⁶⁵ mais il faut attendre 2008 pour que le président de la République ne soit plus à la tête du CSM, ainsi que le garde des sceaux qui sont remplacés dans leur fonction par le président de la Cour de cassation et le procureur général près la Cour de cassation¹⁸⁶⁶. Ce changement imposé par « l'évolution du rôle que joue l'autorité judiciaire dans une démocratie moderne »¹⁸⁶⁷ s'accompagne à nouveau d'une modification de la composition du CSM à la suite de l'affaire Outreau¹⁸⁶⁸. Alors que la parité entre

¹⁸⁶¹ Article 65 de la Constitution de 1958 ayant été révisée par l'article 28 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (*JORF*, 24 juillet 2008, texte 2 sur 149).

¹⁸⁶² *JORF*, 5 octobre 1958, p. 9165.

¹⁸⁶³ Y. Mény, *Le système politique français*, op. cit., p. 135.

¹⁸⁶⁴ Rapport du 15 février 1993 qui développe un titre portant sur « une institution judiciaire mieux assurée dans son indépendance » (*JORF*, 16 février 1993, pp. 2547-2548).

¹⁸⁶⁵ Article 1^{er} de la loi constitutionnelle n°93-952 du 27 juillet 1993 modifiant l'article 65 de la Constitution de 1958, dont les alinéas 2 à 4 relatifs à la composition du CSM sont alors rédigés comme suit : « Le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet. // La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État, désigné par le Conseil d'État, et trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat. // La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, le conseiller d'État et les trois personnalités mentionnées à l'alinéa précédent » (*JORF*, 28 juillet 1993, p. 10600).

¹⁸⁶⁶ Article 65 alinéas 2 et 3 dans leur version actuelle (article 31 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, *JORF*, 24 juillet 2008, texte 2 sur 149).

¹⁸⁶⁷ V. exposé des motifs de la loi constitutionnelle 2008-724 sur l'article 28 [en ligne : https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000018688554/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&detailId=].

¹⁸⁶⁸ D. Rousseau, « Un CSM sans tête et sans pouvoirs nouveaux », *Les Petites affiches*, n°97, 14 mai 2008, p. 80.

les membres issus de la magistrature était une solution attendue¹⁸⁶⁹, ce sont les membres non issus de la magistrature qui devancent de peu les magistrats (huit membres contre sept membres issus de la magistrature).

En Turquie, la révision constitutionnelle de 2010¹⁸⁷⁰ devait permettre d'accorder davantage d'indépendance au *HSYK* en restreignant considérablement le pouvoir de désignation du président de la République. Pourtant, la révision de 2017 a conduit à un certain retour en arrière. En effet, désormais, en plus des membres de droit que sont le ministre de la Justice et son secrétaire d'État, le président désigne quatre membres¹⁸⁷¹ portant le nombre de membres désignés par le président de la République à six, tandis que la GANT en désigne sept¹⁸⁷². Alors que dans la version de 2010 les membres du *HSYK* sont nommés en majorité par leurs pairs, le pouvoir de nomination relève depuis 2017 exclusivement du pouvoir politique¹⁸⁷³.

Finalement, si la révision de 2017 organise une confusion des pouvoirs par le biais du statut partisan du chef de l'État qui voit nécessairement une majorité personnelle élue à la GANT, il en va de même pour le pouvoir juridictionnel qui est organisé de manière à être constitué de membres en accord politique avec la majorité en place. Si la confusion des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif pose problème et implique la recherche de contrepouvoirs pour équilibrer le régime, l'intégration du pouvoir juridictionnel à ce système par la remise en cause de son indépendance est en revanche plus problématique et significative d'une dérive du régime, mais aussi d'une atteinte à la garantie des droits et libertés.

La dualité fonctionnelle présidentielle dans le cadre du présidentielisme franco-turc rend donc précaire l'équilibre horizontal des pouvoirs, et difficile les entreprises visant à corriger cette concentration, si du moins elles existent. Néanmoins, d'autres formes d'équilibres peuvent être recherchées dans le cadre cette fois de la répartition verticale des pouvoirs.

¹⁸⁶⁹ C'est une solution préconisée par le CSM lui-même dans son rapport annuel 2004-2005, ainsi que par le Conseil de l'Europe dans la Charte européenne sur le statut des juges de 1998 (D. Rousseau, « Un CSM sans tête et sans pouvoirs nouveaux », *op. cit.*, p. 80).

¹⁸⁷⁰ Article 22 de la loi constitutionnelle n°5982 du 7 mai 2010 modifiant l'article 159 de la Constitution de 1982 (*Resmî gazete*, 13.05.2010-27580).

¹⁸⁷¹ Parmi ces quatre membres, selon les dispositions de l'article 159 alinéa 3 dans sa version actuelle, trois des membres sont désignés parmi les magistrats et procureurs du judiciaire de première classe et l'un des membres parmi les magistrat et procureur de première classe relevant de l'ordre administratif.

¹⁸⁷² Dont trois membres parmi la Cour de cassation, un membre parmi les membres du Conseil d'État et trois membres parmi les membres de l'enseignement supérieur dans le domaine du droit et les avocats. Il est prévu pour les membres élus par la GANT une procédure particulière visant en premier lieu la recherche d'un consensus avec une majorité des trois cinquièmes exigée au premier tour devant la commission pour la phase de détermination des candidatures ou devant la GANT pour la désignation des membres mais qui prévoit un second tour où l'élection est prévue à la majorité. C'est donc bien la majorité qui a le dernier mot concernant l'élection des membres du *HSK*.

¹⁸⁷³ V. en ce sens A. Fistikci, « Le statut partisan du chef de l'État turc », *op. cit.*, p. 92.

§ 2. UN AFFAIBLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE VERTICAL DES POUVOIRS EN TURQUIE

Jusqu'ici, l'équilibre des pouvoirs est observé essentiellement dans sa dimension horizontale. Toutefois, il n'est pas exclu que les entités territoriales détiennent certaines compétences permettant d'apporter une nuance à cette concentration du pouvoir présidentiel par le biais d'une séparation verticale des pouvoirs. Ainsi, la dimension verticale de l'équilibre des pouvoirs pourrait constituer – en théorie – un possible tempérament à la déviance présidentialiste. Néanmoins, la déviance présidentialiste telle qu'elle se présente en Turquie démontre ces dernières années que la modération du pouvoir présidentiel par le développement d'une autonomie locale est particulièrement précaire. Ainsi, le processus de décentralisation montre ses limites à cet effet, du fait principalement de l'influence du président de la République sur les autorités locales appartenant à son parti politique (A). Par ailleurs, c'est un véritable processus de recentralisation que la déviance présidentialiste turque entraîne ces dernières années (B).

A. L'autonomie locale : un tempérament possible mais limité de la déviance présidentialiste turque

Le principe d'autonomie locale mis en place par le procédé de la décentralisation vise à démocratiser l'exercice du pouvoir en rapprochant les citoyens du centre des décisions politiques dans certains domaines. La charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par la France et la Turquie¹⁸⁷⁴, impose aux États signataires la consécration de l'autonomie locale, impliquant pour le pouvoir central de déléguer à certaines conditions, et notamment « dans le cadre de la loi », une forme de pouvoir d'impulsion politique au pouvoir local. Le développement de la démocratie locale pourrait donc – du moins en théorie – se faire au détriment du pouvoir central et modérer le présidentialisme puisqu'il limiterait l'intervention de la fonction présidentielle gouvernementale. En effet, puisque la déviance présidentialiste imprègne l'ensemble des institutions centrales de l'État, celle-ci pourrait être contenue, dans une certaine mesure, par une forme d'autonomisation et donc de consécration du pouvoir local. Pour le dire autrement, l'autonomie locale constituerait un possible tempérament à l'influence présidentielle dans le cadre du présidentialisme.

Ce constat doit toutefois être nuancé puisque le renforcement de l'autonomie locale n'a pas fait disparaître l'influence du pouvoir central, remettant ainsi en cause l'idée selon laquelle l'autonomie locale pourrait tempérer le présidentialisme. Concernant la France¹⁸⁷⁵, si le principe

¹⁸⁷⁴ Décision du Conseil des ministres n°92/3398 du 6 août 1992 (*Resmî gazete*, 03.10.1992-21364, p.1).

¹⁸⁷⁵ Sur les différentes étapes de la décentralisation en France, voir par exemple A. Roux, *La décentralisation. Droit des collectivités territoriales*, coll. « Systèmes cours », LGDJ, 2016 ; B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, 6^e éd., coll. « Précis », Dalloz, 2021.

de libre administration des collectivités territoriales consacré à l'article 72 de la Constitution de 1958 confère un véritable pouvoir de décision politique aux collectivités, leur domaine de compétence n'est pas constitutionnellement protégé. Il apparaît en effet que la force d'impulsion ressort toujours dans son essence du pouvoir central, ce qui laisse ainsi entrevoir les limites de la libre administration des collectivités territoriales¹⁸⁷⁶. Dès lors, le pouvoir central conserve toujours un certain contrôle et peut disposer d'une influence sur l'autonomie locale, en affaiblissant certains moyens d'action des collectivités¹⁸⁷⁷. En effet, l'autonomie politique au niveau local ne peut se réaliser sans autonomie budgétaire. Néanmoins, malgré ces limites, la libre administration des collectivités territoriales prévue par la Constitution comporte bien une autonomie locale qui a pour effet de contenir la fonction gouvernementale du pouvoir central.

Mais c'est le cas de la Turquie qui attire ici plus particulièrement notre attention. En ce qui concerne la décentralisation de la Turquie, il s'agit d'un processus finalement assez contenu, pour un pays qui conserve un système administratif fortement centralisé¹⁸⁷⁸ et donc une autonomie locale limitée¹⁸⁷⁹. C'est notamment le cas lors des premières années de la République pour favoriser la mise en œuvre et la conservation d'un État-nation solide face aux provinces sécessionnistes¹⁸⁸⁰. Si des efforts normatifs concernant la reconnaissance des pouvoirs locaux sont parfois opérés sans être véritablement concrétisés¹⁸⁸¹, la voie privilégiée pour un rapprochement de l'administration prend davantage la forme d'une déconcentration. C'est alors par un renforcement des pouvoirs du préfet¹⁸⁸² et qui s'appuient essentiellement sur l'article 126 de la Constitution de 1982¹⁸⁸³ que le pouvoir reste centralisé. Néanmoins, il est possible de retrouver

¹⁸⁷⁶ V. par exemple en ce sens M. Ghevoztian, « À la recherche de l'autonomie locale française », *Revue générale des collectivités territoriales*, n°57, octobre 2015, p. 226 et s.

¹⁸⁷⁷ En ce sens, l'autonomie financière des collectivités, qui constitue un critère essentiel de l'autonomie politique, peut être modulé comme c'est le cas à travers la réforme de la suppression de la taxe d'habitation, qui constitue l'une des promesses électorales présidentielles en 2017, mais a pour effet de « dégrade[r] le pouvoir fiscal des collectivités territoriales » (P.-M. Murgue-Varoquier, « Réforme de la taxe d'habitation et autonomie financière du bloc communal », *Gestion & Finances Publiques*, n°4, 2018/4, pp. 59-60).

¹⁸⁷⁸ E. Tan, « *Quo Vadis ?* Le gouvernement local en Turquie après les réformes de la gestion publique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 86, n°1, 2020, pp. 121-139.

¹⁸⁷⁹ En effet, et comme l'évoquent E. Massicard et S. U. Bayraktar, le « contexte historique, social et politique » (S. U. Bayraktar, E. Massicard, *La décentralisation en Turquie, op. cit.*, p. 11) de la Turquie tend à favoriser une centralisation plus poussée du pouvoir et une volonté « d'homogénéisation administrative » (*ibid.*, p. 14).

¹⁸⁸⁰ *Ibid.*, pp. 15-16.

¹⁸⁸¹ *Ibid.*, p. 17 : « Des inflexions auraient pu être apportées en 1929 et en 1949 : des lois sur l'administration provinciale affirmant le principe de déconcentration sont alors votées, puis rendues caduques par la législation additionnelle subséquente ; de même, la séparation explicite des pouvoirs central et locaux et la nécessité d'allouer à ces derniers des ressources adéquates, affirmées par la Constitution libérale de 1961, ne sont pas mises en œuvre, faute de lois d'application ».

¹⁸⁸² C. Yıldızcan, « Le pouvoir des élus vs le pouvoir des nommés, ou la recentralisation des pouvoirs locaux », *Confluences Méditerranée*, n°107, 2018/4, p. 138.

¹⁸⁸³ « Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. // İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. // Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir » (*Resmî gazete*, 09.11.1982-17863, p. 34) [« La Turquie, du point de vue de l'organisation de l'administration centrale, est divisée en départements en fonction de la situation géographique, des conditions économiques et des exigences du service public ; les départements se

une autonomie locale au sein des municipalités sur la base de l'article 127 de la Constitution de 1982¹⁸⁸⁴, dont le processus de décentralisation débute dans les années 1980 sous l'impulsion des gouvernements de l'ANAP¹⁸⁸⁵. Alors que celui-ci procède à un renforcement de l'exécutif local et notamment des maires métropolitains¹⁸⁸⁶, c'est dans les années 2000 que la Turquie réforme son organisation territoriale en faveur d'un système plus décentralisé¹⁸⁸⁷. Plusieurs facteurs, dont notamment la candidature de la Turquie à l'adhésion à l'Union européenne¹⁸⁸⁸, encouragent alors ses dirigeants à favoriser l'autonomie locale. L'arrivée au pouvoir de l'AKP dans ces années en

subdivisent à leur tour en divers degrés d'administration. // L'administration des départements est fondée sur le principe de la déconcentration. // Plusieurs départements peuvent être regroupés en une organisation administrative centrale de manière à assurer l'efficacité et la coordination de l'action des services publics. Les fonctions et attributions de cette organisation sont réglementées par la loi »] (traduction tirée de *la digithèque MJP* [en ligne : <https://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1982-2.htm>]).

¹⁸⁸⁴ « Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. // Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. // Mahalli idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. // Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir. // Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. // Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır » (version issue de la révision de 1995 et de 2017) « Les administrations locales sont des personnes morales publiques constituées en vue de répondre aux besoins collectifs locaux de la population des départements, des municipalités et des villages, dont les principes de constitution sont précisés par la loi et dont les organes de décision, également déterminés par la loi, sont élus au suffrage direct. // L'organisation, les fonctions et les attributions des administrations locales sont réglementées par la loi conformément au principe de la décentralisation. // Les élections aux administrations locales ont lieu tous les cinq ans et selon les principes énoncés à l'article 67. La loi peut prévoir des modes d'administration particuliers en ce qui concerne les grands centres urbains. // Le règlement des contestations relatives à l'acquisition de la qualité d'organe élu d'une administration locale et à la perte de cette qualité est soumis à un contrôle judiciaire. Toutefois, les organes des administrations locales ou leurs membres à l'encontre desquels une enquête ou des poursuites ont été engagées pour une infraction commise dans l'exercice de leurs fonctions peuvent, à titre provisoire, être suspendus de leur fonction par le ministre de l'intérieur, jusqu'à la décision juridictionnelle définitive. // L'administration centrale a le droit d'exercer une tutelle administrative sur les administrations locales dans le cadre des principes et modalités définis par la loi, en vue d'assurer l'accomplissement des services locaux conformément au principe d'unité de l'administration, la cohésion au sein des services publics et la sauvegarde de l'intérêt général et de veiller à ce que les besoins locaux soient satisfaits d'une manière appropriée. // La création par les administrations locales sur autorisation du Conseil des ministres, de groupements destinés à organiser des services publics déterminés, les fonctions et attributions de ces groupements, leurs affaires financières et de police, ainsi que leurs liens et rapports avec l'administration centrale sont réglementés par la loi. Des moyens financiers correspondant à leurs fonctions sont dévolus à ces administrations » (traduction tirée de *la digithèque MJP*).

¹⁸⁸⁵ La loi n°3030 du 9 juillet 1984 crée ainsi les « municipalités métropolitaines » [*Büyükşehir belediyesi*] avec des compétences de planification urbaine et des ressources plus importantes.

¹⁸⁸⁶ S. U. Bayraktar, E. Massicard, *La décentralisation en Turquie*, op. cit., p. 19 : « [L]es maires métropolitains obtiennent des droits de veto et de modification importants sur les décisions des conseils municipaux métropolitains et d'arrondissement ».

¹⁸⁸⁷ E. Tan, « *Quo Vadis ? Le gouvernement local en Turquie après les réformes de la gestion publique* », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 86, n°1, 2020, pp. 121-139.

¹⁸⁸⁸ Ce facteur est néanmoins nuancé dans l'analyse de S. U. Bayraktar, E. Massicard, *La Décentralisation en Turquie*, op. cit., pp. 23-24.

est un autre¹⁸⁸⁹, et sans doute plus important dans la mesure où le parti s'est d'abord imposé au niveau local, avant de prendre les rênes du pouvoir central¹⁸⁹⁰. Néanmoins, l'adoption de ces réformes est pour le moins fastidieuse puisque la perspective d'une autonomie locale est vécue pour une part importante de la classe politique comme un « danger »¹⁸⁹¹ pour « l'unité et l'intégrité de l'État »¹⁸⁹². C'est ainsi que le président de la République A. N. Sezer renvoie en nouvelle lecture des réformes allant en ce sens¹⁸⁹³, et la Cour constitutionnelle censure totalement ou partiellement certaines d'entre elles¹⁸⁹⁴.

Mais ce sont véritablement les municipalités, et surtout les « municipalités métropolitaines » qui tirent leur épingle du jeu dans ce processus, et deviennent ainsi de véritables entités politiques. Cela permet d'assurer dans le même temps une forme de centralisation « à l'échelle locale », en intégrant les structures locales les plus petites dans ces municipalités, et en réduisant ainsi le nombre de collectivités locales¹⁸⁹⁵. Cette autonomie s'applique notamment en matière « d'aménagement du territoire et de planification urbaine »¹⁸⁹⁶ et en leur accordant des ressources financières plus importantes. Dans le cadre de ces municipalités, ce sont surtout les maires qui exercent une véritable influence politique et deviennent les « patrons des villes »¹⁸⁹⁷ selon U. Bayraktar, mettant ainsi en place une forme de « présidentialisme local »¹⁸⁹⁸ par une position de premier plan de l'économie locale et « acteurs omnipotents de la vie politique locale »¹⁸⁹⁹. Ainsi pour C. Yıldızcan, ils sont « l'incarnation de l'autorité centralisée »¹⁹⁰⁰, ce qui donne un accès facilité « au contrôle du pouvoir central »¹⁹⁰¹.

¹⁸⁸⁹ E. Massicard, « Une décennie de pouvoir AKP en Turquie : vers une reconfiguration des modes de gouvernement ? », *Les études du CERI*, n°205, juillet 2014, p. 5 : « L'AKP est arrivé au pouvoir avec la promesse de renouveler la « gouvernance » et un agenda de libéralisation et de décentralisation ; il s'est employé rapidement à réformer en profondeur les rapports entre pouvoir central et pouvoirs locaux, et a mis en œuvre, en particulier, la délégation de compétences aux collectivités locales ».

¹⁸⁹⁰ Ainsi, R. T. Erdoğan acquiert sa notoriété politique à la tête de la mairie d'Istanbul entre 1994 et 1998.

¹⁸⁹¹ S. U. Bayraktar, E. Massicard, *La décentralisation en Turquie*, *op. cit.*, p. 30.

¹⁸⁹² *Ibid.*, p. 30.

¹⁸⁹³ Il s'agit notamment de la loi n° 5215 du 9 juillet 2004 relative aux municipalités, renvoyée pour nouvelle lecture par une décision présidentielle n° B.01.0.KKB.01-18/A-6-2004-850 en date du 22 juillet 2004 [en ligne : <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6332/5215-sayili-kanun>], ainsi que de la loi n°5227 du 15 juillet 2004 relative aux principes fondamentaux et à la réforme de l'administration publique, renvoyée pour nouvelle lecture par une décision présidentielle n° B.01.0.KKB.01-18/A-9-2004-890 en date du 3 août 2004 [en ligne : <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmasi-hakkinda-kanun.html>].

¹⁸⁹⁴ Loi n°5272 du 7 décembre 2004 censurée totalement par la décision E. 2004/118, K. 2005/8 du 18.01.2005 (*Resmî gazete*, 13.04.2005-25785), alors que la loi n°5393 du 3 juillet 2005 est partiellement censurée en ce qu'elle donne aux mairies la compétence d'ouvrir des écoles maternelles et leur accorde une compétence générale par la décision *Anayasa Mahkemesi* E. 2005/95, K. 2007/5 du 24.01.2007 (*Resmî gazete*, 9.12.2007 – 26741).

¹⁸⁹⁵ C. Yıldızcan, « Le pouvoir des élus vs le pouvoir des nommés... », *op. cit.*, p. 142.

¹⁸⁹⁶ *Ibid.*, p. 140.

¹⁸⁹⁷ U. Bayraktar, « Présidents avant-gardes : les maires comme patrons des villes turques », *Confluences Méditerranée*, n°107, 2018/4, p. 114.

¹⁸⁹⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹⁹ *Ibid.*, p. 111.

¹⁹⁰⁰ C. Yıldızcan, « Le pouvoir des élus vs le pouvoir des nommés... », *op. cit.*, p. 147.

¹⁹⁰¹ *Ibid.*

Il apparaît donc que si le processus de décentralisation et l'élection des dirigeants à l'échelle locale permettent de pérenniser une division verticale du pouvoir dans certains domaines, le pouvoir central garde un contrôle sur celui-ci. Toutefois, le développement des exécutifs locaux permet de modérer certains effets du présidentielisme, notamment en ce qu'il offre une vitrine à l'opposition pour mettre en œuvre des politiques locales spécifiques et élaborer leur contre-offre politique, ce qui n'est pas nécessairement valorisé à l'échelle centrale dans le cadre parlementaire. Aussi, les dirigeants locaux des municipalités d'Ankara et d'Istanbul, M. Yavaş et E. İmamoğlu, sont considérés par R. T. Erdoğan comme des adversaires politiques directs¹⁹⁰². Bien évidemment, si la politique locale ne peut concurrencer celle de l'État et se trouve parfois freinée par l'intervention du pouvoir central¹⁹⁰³, elle peut néanmoins modérer les effets du présidentielisme central en présentant des voies alternatives à la politique présidentielle. Mais là aussi, il y a une forme de personnalisation du pouvoir au niveau local, similaire à celle qui existe au niveau central, permettant notamment de mettre au jour certaines personnalités locales présidentialisables. Il semble donc que, malgré une tentative de modération du présidentielisme, l'échelle locale reproduit une conception similaire de l'exercice du pouvoir.

Si les exécutifs locaux de l'opposition peuvent nuancer le présidentielisme central, il n'en est pas de même pour les exécutifs appartenant au parti présidentiel. En effet, le système de partis confère au président de la République la possibilité d'intervenir sur la politique locale, non plus en tant que président, mais en tant que chef, de droit ou de fait, du parti présidentiel. L'organisation du système de partis telle que préalablement étudiée¹⁹⁰⁴ rend les élus locaux de plus en plus tributaires de leur étiquette partisane. Dès lors, ceux-ci sont davantage contraints dans le cadre de la politique locale qu'ils entendent mettre en œuvre, qui doit en général non seulement satisfaire les administrés, mais aussi leur parti politique. Ce fait est d'autant plus accentué lorsque le parti

¹⁹⁰² V. par exemple D. Minoui, « Mansur Yavas, l'homme qui fait trembler Recep Tayyip Erdoğan », *Le Figaro*, 1^{er} décembre 2020, p. 18 ; M. Jégo, « En baisse dans les sondages, Erdoğan réprime », *Le Monde*, 12 juin 2020, p. 5 ; S. Halifa-Legrand, « Ces maires qui entrent en résistance contre les autocrates », *L'Obs (site web)*, 16 février 2020 [en ligne : <https://www.nouvelobs.com/monde/20200216.OBS24903/ces-maires-qui-entrent-en-resistance-contre-les-autocrates.html>].

¹⁹⁰³ Comme cela est le cas lorsque les maires prennent l'initiative de lancer un appel aux dons pour apporter une aide financière aux administrés les plus modestes durant la crise sanitaire, qui est finalement bloquée par l'intervention d'une directive du ministère de l'intérieur reprenant la loi n°2860 du 23 juin 1983 sur la collecte de dons selon lequel cette loi imposerait aux collectivités d'obtenir une autorisation préalable auprès du préfet [en ligne : <https://www.icisleri.gov.tr/yardim-toplanmasi-hususuna-iliskin-kamuoyu-bilgilendirmesi>]. Malgré les dispositions des lois n°5393 sur les municipalités qui prévoit parmi les compétences du maire à l'article 15/i le fait « d'accepter les dons », ainsi que la loi n°5216 sur les métropoles qui compte parmi les recettes de ces collectivités à l'article 18/g les dons reçus, les dons se retrouvent finalement bloqués (v. M. Tokyay, « Belediyelerin bağış kampanyasına engel: Yasalar ne diyor, hukukçular nasıl değerlendiriyor? », *Euronews*, 02/04/2020, [en ligne : <https://tr.euronews.com/2020/04/02/chp-li-belediyelerin-bagis-kampanyasina-engel-hukukcular-nasil-degerlendiriyor>]) pour les avis de différents juristes à propos de l'intervention du ministre). Cet événement démontre ainsi la dimension tutélaire que conserve le pouvoir central, malgré les efforts législatifs visant à favoriser l'autonomie locale, ainsi que la facilité avec laquelle celui-ci peut toujours intervenir dans les affaires internes des localités (v. par exemple *Le Figaro avec AFP*, « Erdogan sape les efforts de l'opposition contre le coronavirus », *Le Figaro (site web)*, 15 mai 2020, [en ligne : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/erdogan-sape-les-efforts-de-l-opposition-contre-le-coronavirus-20200515>]).

¹⁹⁰⁴ Cf. *supra*, cette partie I, titre I, chapitre I. section 2, §1, A.

en question est aussi à la tête du pouvoir central. Ainsi, l'AKP, qui domine très largement les collectivités locales¹⁹⁰⁵, peut opérer non seulement une tutelle administrative du fait d'une centralisation encore très prégnante du système administratif turc, mais aussi une tutelle partisane du fait du verticalisme qui existe au sein de l'organisation des partis politiques. Il est alors naturel d'observer, chez les élus locaux appartenant au parti présidentiel, une recherche de l'approbation du pouvoir central, et donc en dernier lieu du président. Celle-ci prend la forme d'une politique de ville menée conformément aux exigences du pouvoir central, ainsi qu'une modération des revendications en matière d'autonomie ou de compétences¹⁹⁰⁶. Par conséquent et quand bien même une forme d'autonomie locale serait consacrée par les dispositions juridiques, celle-ci nourrit le présidentialisme au niveau national lorsque les exécutifs locaux appartiennent à la même unité politique présidentielle.

Le président de la République n'hésite pas en effet à exercer un pouvoir disciplinaire sur les élus locaux en tant que *leader* du parti. Ainsi, préalablement et en vue des élections municipales de 2019, R. T. Erdoğan procède à un « ménage interne » au sein de certains exécutifs locaux de son parti en réclamant publiquement la démission de certains maires, dont les plus importantes qui sont celles d'Istanbul et d'Ankara¹⁹⁰⁷. Alors que ces derniers disposent d'une légitimité électorale, puisqu'ils sont élus par les administrés, les maires nommément désignés démissionnent avec plus ou moins de rapidité¹⁹⁰⁸. Cela démontre aussi la volonté d'affirmer le verticalisme des pouvoirs exercés dans le cadre du présidentialisme, aussi bien au sein des institutions que dans le parti politique, alors que le statut partisan du président de la République vient tout juste de trouver sa consécration constitutionnelle. Le choix de faire cette demande de manière publique pose ainsi le président comme le chef politique des institutions centrales, mais aussi des collectivités locales dirigées par son parti en étendant l'unité politique présidentielle à travers, non plus sa fonction présidentielle, mais par sa casquette de *leader* partisan. Il démontre, notamment à travers la forme que prend l'ordre donné par le chef de parti¹⁹⁰⁹, la volonté présidentielle de développer une fonction de tutelle au-delà même des cadres prévus par le texte, en appuyant cette fonction non plus seulement sur son statut constitutionnel, mais sur son autorité partisane. Aussi, le statut partisan a pour effet de pérenniser la fonction de tutelle présidentielle telle qu'elle est exercée dans le présidentialisme franco-turc.

¹⁹⁰⁵ Selon les résultats promulgués lors des dernières élections locales du 31 mars 2019, 742 maires de l'AKP sont élus, alors que ce sont 240 maires qui sont élus pour le principal parti d'opposition du CHP et 233 pour le MHP, allié de l'AKP ; pour les élus à la tête des municipalités métropolitaines les chiffres sont de 15 pour l'AKP, 10 pour le CHP, 3 pour le HDP et 1 pour le MHP [en ligne : <https://www.ysk.gov.tr/tr/31-mart-2019-mahalli-i-%CC%87dareler-secimi/77916>].

¹⁹⁰⁶ V. en ce sens S. U. Bayraktar, E. Massicard, *La décentralisation en Turquie*, *op. cit.*, p. 53.

¹⁹⁰⁷ M. Jégo, « En Turquie, Erdoğan fait le ménage dans son propre parti », *Le Monde*, 25 octobre 2017, p. 4.

¹⁹⁰⁸ « AK Partili belediye başkanlarının istifa süreçleri », *CnnTürk (site web)*, 11/12/2018 [en ligne : <https://www.cnnturk.com/turkiye/ak-partili-belediye-baskanlarinin-istifa-surecleri?page=3>].

¹⁹⁰⁹ R. T. Erdoğan affirme ainsi publiquement qu'« en cas de désobéissance, les conséquences seront "si sévères" qu'il ne veut "même pas y songer" » (M. Jégo, « En Turquie, Erdoğan fait le ménage... », *op. cit.*, p. 4).

En Turquie, le poids du parti présidentiel dans les collectivités locales conjugué à l'exercice public par le président de son *leadership* sur les exécutifs locaux fragilise donc un principe d'autonomie locale déjà limité¹⁹¹⁰. La dualité fonctionnelle conduit le président à exercer un véritable pouvoir hiérarchique sur les élus locaux au détriment des principes les plus élémentaires de la démocratie locale¹⁹¹¹. Dès lors, loin de tempérer le présidentielisme, le développement de l'autonomie locale maintient – voire accentue – la dérive présidentialiste, constat qui se trouve renforcé par le processus de recentralisation observé ces dernières années en Turquie.

B. Un processus de « recentralisation » par la mise sous tutelle de la démocratie locale

La tutelle du pouvoir central sur les collectivités s'accroît selon la tendance observée en Turquie, d'abord sous la forme d'une dynamique de « recentralisation » de la politique locale¹⁹¹². Mais ce phénomène est surtout visible depuis la politique sécuritaire mise en place en 2015 dans le cadre des conflits dans la région du sud-est entre les forces de sécurité turques et les groupes armés kurdes¹⁹¹³. La recentralisation s'est encore accentuée depuis les événements du 15 juillet 2016 et l'instauration de l'état d'urgence qui s'en est suivie, remettant profondément en cause l'autonomie locale. Ainsi, dans les faits, la présidentialisation du régime qui exacerbe la concentration du pouvoir central de l'État au sein de la fonction présidentielle s'accompagne aussi d'une verticalisation du pouvoir par un regroupement de certaines compétences au sein des institutions déconcentrées placées directement sous l'autorité hiérarchique du pouvoir central¹⁹¹⁴.

¹⁹¹⁰ En ce sens, U. Bayraktar affirme que « les municipalités du parti au pouvoir sont soumises depuis longtemps au chef du parti, Recep Tayyip Erdoğan » (U. Bayraktar, « Présidents avant-gardes ... », *op. cit.*, p. 122).

¹⁹¹¹ Sur le lien entre « la tutelle et la décentralisation » d'une part et « le pouvoir hiérarchique et la centralisation » d'autre part, v. l'analyse de B. Thomas-Tual, « Que reste-t-il de la tutelle de l'État sur les élus et organes des collectivités territoriales ? », *Revue générale des collectivités territoriales*, n°57, octobre 2015, p. 126.

¹⁹¹² Ainsi, et comme le soulignent U. Sadioğlu et U. Ömürgönülşen, par le biais de plusieurs réformes législatives depuis 2011 le ministère de l'environnement et de l'urbanisme devient, sur des questions ressortant de la compétence du pouvoir local, une « autorité d'approbation » déplaçant donc le pouvoir décisionnel des pouvoirs locaux vers le gouvernement (U. Sadioğlu, U. Ömürgönülşen, « Yerel aktörlerin gözünden “yerel özerklik” sorunsalı : Türkiye’de il belediyeleri örneği », *İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, n°50, 2014, p. 206). Par exemple, le pouvoir central entend depuis contrôler les activités liées à la rente urbaine qui constituait l'essentiel de la compétence des collectivités, par la mise en place de l'administration du logement collectif, dit *TOKİ*.

¹⁹¹³ En effet, ces événements ont conduit le pouvoir en place à renforcer la politique sécuritaire de l'État par un élargissement des pouvoirs des préfets, en ne laissant pas la possibilité aux élus locaux de « contester [s]es décisions » (C. Yıldızcan, « Le pouvoir des élus vs le pouvoir des nommés... », *op. cit.*, pp. 143-144). En effet, la loi n°6638 du 27 mars 2015 (*Resmî gazete*, 04.04.2015-29316) entre d'autres mesures relatives à la sécurité intérieure, permet au préfet de limiter l'exercice des droits et libertés en instaurant notamment un couvre-feu dans certains territoires (C. Yıldızcan, « Le pouvoir des élus vs le pouvoir des nommés... », *op. cit.*, p. 143).

¹⁹¹⁴ Les préfets acquièrent ainsi de larges compétences, et, comme le souligne U. Bayraktar, « joue[nt] un rôle déterminant dans les villes contrôlées par les partis d'opposition » (U. Bayraktar, « Présidents avant-gardes ... », *op. cit.*, p. 122) et devient ainsi un « Super-Préfet » selon l'analyse de C. Yıldızcan (« Le pouvoir des élus vs le pouvoir des nommés... », *op. cit.*, p. 143 et s.).

Le point d'orgue de cette recentralisation a pris la forme d'une destitution ou du refus de l'investiture de certains élus locaux du HDP au profit d'administrateurs nommés par le pouvoir central. Ainsi, le décret-loi n° 674 adopté dans le cadre de l'état d'urgence permet de remplacer les élus locaux ayant commis des infractions d'aide et de soutien au terrorisme par des administrateurs nommés par les autorités de l'État¹⁹¹⁵. Comme le souligne l'avis de la Commission de Venise, reprenant le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « cela pose des problèmes fondamentaux en ce qui concerne les principes de la démocratie locale »¹⁹¹⁶. Dans les faits, « des dizaines de maires et conseillers locaux élus dans plus d'une cinquantaine de villes, en particulier dans le sud-est du pays, ont été placés en détention préventive sur la base d'accusations de liens avec le terrorisme et remplacés par des administrateurs nommés par les autorités centrales » durant l'état d'urgence¹⁹¹⁷.

Si cette forme d'ingérence du pouvoir central dans la démocratie locale peut se justifier sous certaines conditions, notamment de proportionnalité de la mesure ainsi adoptée ainsi que par le contexte particulier de l'état d'urgence, celle-ci devrait pourtant cesser dès la levée de celle-ci, et *a fortiori* durant le temps électoral. Or, les événements qui ont suivi les élections locales du 31 mars 2019 en Turquie ont démontré de nouveau la fragilité de la démocratie locale, ébranlée par la présidentialisation des institutions. En effet, à la suite de ces élections, six élus du HDP se sont vu refuser leur investiture par une décision du Haut Conseil électoral en date du 11 avril 2019¹⁹¹⁸. Pourtant, et comme l'indique le rapport de la commission de Venise en date du 18 juin 2020, en plus de violer des conventions de droit international auxquelles la Turquie est partie¹⁹¹⁹ ainsi qu'une conformité plus que douteuse au droit interne en vigueur¹⁹²⁰, la candidature de ces

¹⁹¹⁵ Les articles 38, 39 et 40 du décret-loi n°674 du 1^{er} septembre 2016 (*Resmî gazete*, 01.09.2016-29818, 2. Mükerrer) ayant notamment pour objet de modifier des dispositions de la loi n°5393 du 3 juillet 2005 sur les municipalités (*Resmî gazete*, 13.07.2005-25874) prévoient que « les maires, leurs adjoints et les conseillers municipaux suspendus, arrêtés ou interdits de fonction publique pour des infractions d'aide et de soutien au terrorisme et à des organisations terroristes peuvent être remplacés par des administrateurs nommés par les autorités de l'État (article 38 et 40). Ces mêmes articles 38 et 39 permettent aussi aux autorités de l'État de s'ingérer dans l'exercice effectif des pouvoirs locaux dans certaines municipalités, au titre de la lutte contre le terrorisme » (Commission de Venise, Avis n°888/2017 sur les dispositions du décret-loi d'urgence n°674 du 1^{er} septembre 2016 relatives à l'exercice de la démocratie locale en Turquie, 9 octobre 2017, CDL-AD(2017)021, [en ligne : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)021-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)021-f)], p. 3, §7).

¹⁹¹⁶ *Ibid.*, p. 18, §82.

¹⁹¹⁷ Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres de la Charte européenne de l'autonomie locale, Rapport CG37(2019)14 du 31 octobre 2019, « Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019) » [en ligne : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680981fca>].

¹⁹¹⁸ Cette décision n'apparaît ni sur le site web du Haut Conseil électoral, ni dans le Journal officiel (*Resmî gazete*), mais elle est évoquée dans l'avis de la commission de Venise n°979/2019 sur le remplacement de candidats élus et de maires du 18 juin 2020 [en ligne : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)011-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)011-f)], p. 4, §9.

¹⁹¹⁹ *Ibid.*, p. 20, §74, pour les dispositions concernées v. *ibid.*, p. 6, §18.

¹⁹²⁰ La Commission souligne notamment « qu'aucune disposition du droit turc ne confère explicitement aux commissions électorales ou au CES la compétence de refuser de remettre le certificat d'élection à un candidat élu dans l'éventualité où l'inéligibilité serait invoquée après le scrutin » (*ibid.*, p. 9, §30).

personnalités n'a pas été l'objet de contestation, ni même de réserve au préalable¹⁹²¹. Ce n'est qu'après leur victoire, et donc au moment de l'investiture que le problème est soulevé par le Haut Conseil électoral (YSK). C'est ainsi que cette décision prise sur des fondements juridiquement fragiles, et politiquement ambivalents, est en plus insusceptible de recours¹⁹²². De plus, la décision du YSK de consacrer l'élection des candidats arrivés en seconde position et d'un autre parti politique constitue un déni des principes démocratiques et crée des doutes sur l'indépendance de cette institution.

La fonction de tutelle ainsi exercée démontre à quel point celle-ci est la clé de l'évolution d'un régime d'unité d'orientation politique de type présidentiel vers un présidentielisme de type autoritaire¹⁹²³. Il y a ici une concentration verticale des pouvoirs, contraire aux principes de l'État de droit, contraire à la Constitution de 1982 et qui s'effectue sur la base d'une instrumentalisation de la fonction de régulation, exercée par une autorité dont l'indépendance est essentielle à l'exercice de sa mission. Pourtant, cette décision du YSK, tout comme celle prise par cette même institution qui consiste à renouveler les élections locales d'Istanbul qui voit le populaire candidat du CHP E. İmamoğlu l'emporter sur l'ancien et dernier Premier ministre de l'AKP B. Yıldırım¹⁹²⁴, font douter une fois de plus de l'indépendance de l'institution.

Par ailleurs, la révocation et le remplacement des maires par des administrateurs nommés par le pouvoir central dans le cadre de la procédure connue sous le nom de *kayyum* parachèvent ainsi la tutelle du pouvoir central sur les mairies remportées par le parti pro-kurde du HDP. Par une décision du ministère de l'Intérieur en date du 19 août 2019, il est procédé à la révocation des maires de Diyarbakır, Mardin et Van sur la base des accusations de liens qu'ils entretiendraient avec le groupe terroriste du PKK sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 127 de la Constitution de 1982¹⁹²⁵ et de l'article 45 de la loi n° 5393 sur les municipalités modifié par le décret-loi n° 674 qui instaurent une procédure spécifique de remplacement dans le cas où la révocation, la détention ou encore l'interdiction d'exercer une charge publique du maire, du maire adjoint ou du conseiller municipal se fonde sur l'infraction commise par ces derniers d'aide et de soutien au terrorisme ou à des organisations terroristes¹⁹²⁶. Dans cette hypothèse, l'autorité

¹⁹²¹ *Ibid.*, pp. 12-14, §§44-49.

¹⁹²² En effet selon le deuxième alinéa de l'article 79 de la Constitution de 1982 les décisions du Haut Conseil électoral sont insusceptibles de recours (*Resmî gazete* 09.11.1982-17863, p. 19).

¹⁹²³ *Cf. infra*.

¹⁹²⁴ Décision n°4219 du 6 mai 2019 [en ligne : <https://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/78053/2019-4219.pdf>].

¹⁹²⁵ « Le règlement des contestations relatives à l'acquisition de la qualité d'organe élu d'une administration locale et à la perte de cette qualité est soumis à un contrôle judiciaire. Toutefois, les organes des administrations locales ou leurs membres à l'encontre desquels une enquête ou des poursuites ont été engagées pour une infraction commise dans l'exercice de leurs fonctions peuvent, à titre provisoire, être suspendus de leur fonction par le ministre de l'intérieur, jusqu'à la décision juridictionnelle définitive » [« Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir »].

¹⁹²⁶ Article 38 du décret-loi n°674 du 15 août 2016 (*Resmî gazete*, 01.09.2016-29818, 2. *Mükerrer*).

compétente pour procéder à la nomination de l'administrateur remplaçant l' élu local est le ministre de l'Intérieur.

Néanmoins, là encore, la décision présente certaines fragilités juridiques qui sont problématiques au regard de la confrontation d'une telle décision à l'expression des citoyens et à l'atteinte portée à la démocratie locale. Outre l'adoption de cette procédure spécifique de révocation et de remplacement des maires dans le cadre d'un décret-loi, adopté lui-même dans les circonstances de l'état d'urgence (bien que celle-ci ait fait l'objet par la suite d'une ratification parlementaire), l'absence de recours contre ces décisions devant la Cour constitutionnelle¹⁹²⁷ est particulièrement préoccupante. Par ailleurs, et comme le note, la Commission de Venise, les maires en question « avaient été déclarés éligibles au moment des élections tandis qu'ils faisaient déjà l'objet de plusieurs enquêtes ou accusations »¹⁹²⁸. D'autres décisions de révocation et de remplacement des élus locaux ont suivi la décision du 19 août 2020¹⁹²⁹.

Pour justifier sa démarche, le ministère de l'Intérieur a produit en mars 2019 un rapport intitulé « le système de *Kayyum* dans les municipalités et la situation actuelle »¹⁹³⁰. Celui-ci illustre toute la confusion à laquelle donne lieu le recours à cette procédure, qui devrait être une procédure exceptionnelle, et être exercée en dehors de tout mobile d'opportunité politique. Pourtant, il comporte tous les aspects d'une propagande politique partisane, en mettant notamment en avant les projets réalisés par les administrateurs qui ont remplacé les élus. Il apparaît dès lors que, peu importe les progrès juridiques qui peuvent être réalisés en matière de décentralisation et pour le développement de la démocratie locale, la confusion entre la fonction de tutelle et la fonction gouvernementale dans le cadre du présidentielisme est de nature à préserver toute la force politique du pouvoir central, notamment par une instrumentalisation partisane de la fonction de tutelle.

La déviance présidentialiste ne concerne donc pas seulement l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, mais imprègne beaucoup plus largement les différentes institutions appartenant à l'ordre étatique, dont les collectivités. Dès lors, le rôle du juge et son indépendance

¹⁹²⁷ Celle-ci se déclare incompétente sur la question de l'appréciation de la constitutionnalité du décret-loi adopté dans le cadre de l'état d'urgence (*cf. infra*,).

¹⁹²⁸ Avis de la commission de Venise n°979/2019, *op. cit.*, p. 20, §72.

¹⁹²⁹ Le journal *Evrensel* relève ainsi que le parti du HDP a perdu 48 municipalités par les décisions de révocation (*kayyum*) et 6 par le refus d'investiture des candidats élus (« HDP'nin 65 belediyesinden 48'i kayyumla, 6'sı mazbata verilmeyerek gasbedildi », *Evrensel* (*site web*), 02/10/2020 [en ligne : <https://www.evrensel.net/haber/415521/hdpnin-65-belediyesinden-48i-kayyumla-6si-mazbata-verilmeyerek-gasbedildi>]).

¹⁹³⁰ Le rapport est disponible sur le site web du ministère de l'intérieur [en ligne : https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf] ; à travers celui-ci, et à l'appui de divers photographies, il tente d'une part de justifier le recours à la procédure de révocation (partie 1 et 2) en illustrant par le recours à des photographies les liens entre les municipalités concernées par les procédures de révocation et les groupes terroristes. D'autre part, le rapport liste les activités menées par les administrateurs nommés, notamment en matière d'urbanisme et plus spécifiquement sur la mise en place dans ces municipalités d'équipement collectifs (*ibid.*, p. 22 et s.) là encore à renfort de photographies sur lesdites infrastructures. Et enfin, la dernière partie du rapport constitue une réponse aux critiques adressées aux administrateurs et qui met là aussi en avant les réussites de ces derniers en matière de politique locale pour chacune des municipalités concernées.

sont déterminants pour préserver cet équilibre. Ainsi c'est, entre autres facteurs, la question de l'indépendance du YSK, composé de hauts magistrats, qui permet de diffuser plus largement la présidentialisation du régime jusqu'aux collectivités territoriales.

La dualité fonctionnelle du président de la République dans un régime d'unité d'orientation politique se conjugue assez difficilement avec l'équilibre des pouvoirs, quel qu'il puisse être. Bien que des efforts soient parfois fournis en ce sens, comme dans le cadre de la décentralisation, ou bien encore par le renforcement de la fonction de contrôle du Parlement, le présidentialisme sous-tend l'ensemble des rapports institutionnels du fait de cette double casquette présidentielle. Mais c'est surtout quand la fonction de tutelle est plus active que la dualité fonctionnelle représente un risque majeur pour la préservation des droits et libertés.

SECTION II - UNE DUALITE FONCTIONNELLE DE NATURE A REMETTRE EN CAUSE LES DROITS ET LIBERTES

La conjugaison de la fonction présidentielle de tutelle à la fonction gouvernementale aboutit inéluctablement à une instrumentalisation de la première au profit de la seconde dans le cadre du présidentialisme franco-turc. Cependant, et bien que la fonction gouvernementale semble, par bien des aspects, supplanter la fonction de tutelle, elle ne l'absorbe pas totalement. En effet, il apparaît bien que cette dernière fonction, qui est avant tout pensée pour préserver l'équilibre du régime et empêcher ses dérives¹⁹³¹, se trouve inhibée par la fonction gouvernementale face à la déviance présidentialisée. En revanche, elle est renforcée et prend toute sa dimension dans le cadre de la déviance en se plaçant au cœur du fonctionnement institutionnel. La conjugaison de la fonction de tutelle à la fonction gouvernementale permet à cette dernière de s'étendre au-delà de la force d'impulsion en construisant une influence politique dans l'ensemble du réseau institutionnel à travers notamment le pouvoir de nomination. Cette extension du pouvoir de nomination est susceptible de porter une atteinte considérable au pluralisme politique, un composant essentiel des démocraties contemporaines (§1). Mais c'est surtout dans les circonstances de crise que la fonction présidentielle de tutelle est instrumentalisée, créant ainsi des risques majeurs de déviations autoritaires du pouvoir par une atteinte aux droits et libertés constitutionnellement consacrés (§2).

¹⁹³¹ Bien que, comme évoqué dans la première partie de l'étude, c'est essentiellement les dérives du parlementarisme auxquelles les rédacteurs de la Constitution ont pensé la fonction présidentielle de tutelle (*cf. supra*, partie I, titre I, chapitre I), il apparaît cependant que par analogie, il soit possible de concevoir la fonction présidentielle comme étant amené à agir face à toute type de déviance dans le cadre de sa fonction de gardien de la Constitution.

§ I. UN POUVOIR DE NOMINATION ETENDU PAR LA DUALITE FONCTIONNELLE : LES RISQUES D'ATTEINTE AU PRINCIPE DU PLURALISME

Le rôle du président de la République dans l'exercice du pouvoir de nomination est l'objet de débats doctrinaux qui sont surtout liés à la divergence des points de vue quant à la lecture du contreséing présidentiel. Ainsi, de la conception de cette notion découle celle de la nature de la fonction présidentielle, et donc celle de la teneur réelle de sa participation dans l'exercice d'un tel pouvoir. En effet, pour une part significative de la doctrine, le pouvoir de nomination de l'exécutif est « partagé » dans l'écriture des Constitutions de 1958 et de 1982 entre le président de la République et le Premier ministre¹⁹³². Pour d'autres, il s'agirait d'une attribution qui ressort de la fonction gouvernementale, l'intervention présidentielle se limitant à une fonction d'authentification ou de contrôle de la procédure de nomination¹⁹³³. On retrouve en outre chez plusieurs auteurs l'idée selon laquelle certains des pouvoirs de nomination ressortent de la compétence du président de la République, soit du fait de son assimilation de la fonction gouvernementale, soit du fait de son statut neutre dans la rédaction des Constitutions, lui conférant ainsi une autorité propre à garantir l'indépendance et/ou l'impartialité des institutions concernées. Il existerait donc **un pouvoir de nomination présidentiel qui doit être identifié (A)**. Un tel pouvoir, qui doit s'exercer en principe sous le contrôle du président de la République de par sa fonction de garant des institutions, constitue en pratique le fondement de la dimension tutélaire du pouvoir présidentiel, lui permettant de construire un véritable réseau d'influence au sein de l'ensemble des institutions (B).

A. L'identification d'un pouvoir de nomination relevant de la fonction de garant du président de la République

Dans la Constitution de 1958, la compétence de principe de nomination aux emplois civils et militaires est attribuée au président de la République par le deuxième alinéa de l'article 13¹⁹³⁴, et « sous réserve de ces dispositions » au Premier ministre selon les dispositions de l'article 21 alinéa 1^{er}¹⁹³⁵. Le troisième alinéa prévoit les actes de nomination devant faire l'objet d'un décret

¹⁹³² V. par exemple F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 41^e éd., coll. « Manuel », LGDJ Lextenso, 2020, pp. 606-608.

¹⁹³³ Ainsi, selon L. Sponchiado, « le président détient la « compétence de nomination », et non le « pouvoir de désignation », impliquant donc une habilitation « à signer » l'acte de nomination mais sans avoir de « vocation à faire des choix » (L. Sponchiado, *La compétence de nomination du Président de la V^e République*, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2017, p. 37 et *passim*).

¹⁹³⁴ « Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État » (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9154).

¹⁹³⁵ « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires » (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9155).

en Conseil des ministres¹⁹³⁶, tandis que le quatrième alinéa renvoie à la loi organique. D'autres articles de la Constitution réfèrent au pouvoir de nomination du président de la République, dont notamment celle des trois membres du Conseil constitutionnel à l'article 56 alinéa 1^{er}¹⁹³⁷. Dans la Constitution de 1982, l'article 104 qui synthétise les attributions présidentielles prévoit notamment la nomination du Premier ministre, des ministres, du chef d'état-major, la nomination des membres et du président du Conseil de contrôle de l'État, la nomination des membres du Haut conseil universitaire et des recteurs d'université dans le cadre du paragraphe « b » relatif à « l'exécutif ». En outre, le président se voit attribuer un pouvoir de nomination dans le paragraphe « c » relatif au domaine « juridictionnel » qui comprend dans la version initiale de la Constitution la nomination des « membres de la Cour constitutionnelle, le quart des membres du Conseil d'État, le procureur général de la République près de la Cour de cassation, le procureur général de la République adjoint près de la Cour de cassation, les membres de la Cour de cassation militaire, les membres du Haut Tribunal administratif militaire, les membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs ». Enfin, le dernier alinéa dans ce même paragraphe renvoie à d'autres pouvoirs de « désignation » et de « nomination » du président de la République. Ainsi, la rédaction des Constitutions de 1958 et de 1982 consacre un véritable pouvoir de nomination qui semble relever au premier chef de la fonction présidentielle.

Toutefois, la plupart de ces attributions sont soumises au principe de contreseing du fait de l'irresponsabilité politique du président de la République en vertu des dispositions de la Constitution de 1958 et de la Constitution de 1982 préalablement à la révision de 2017. Les attributions présidentielles soumises au principe du contreseing relèvent donc de la fonction gouvernementale. Selon la conception de la fonction présidentielle, le contreseing constitue *a minima* un pouvoir d'authentification, mais dans le cadre de cette spécificité présentée par le statut présidentiel dans les Constitutions de 1958 et de 1982, il tend vers un contrôle de l'acte, non dans son opportunité, mais dans le cadre de ce qui relève de la fonction présidentielle (la conformité à la Constitution notamment). Car bien qu'étant formellement attribuée au président de la République par les articles 104 de la Constitution turque et 13 alinéa 2 de la Constitution française, la contresignature signifie qu'il s'agit d'un pouvoir qui doit être soumis à la responsabilité politique gouvernementale, qui intègre ainsi l'unité d'orientation politique dont le président est exclu. Cependant, dans le cadre de la déviance présidentialisée, ce pouvoir est « capté » par le président de la République¹⁹³⁸ et intègre donc la fonction présidentielle gouvernementale.

¹⁹³⁶ Article 13 alinéa 3 de la Constitution de 1958 : « 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, sont nommés en Conseil des ministres » (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9154).

¹⁹³⁷ Désignation des personnalités qualifiées au CSM (article 65 al 2), la nomination du défenseur de droits (article 71-1 al 4).

¹⁹³⁸ Pour la notion de « pouvoir capté », v. notamment L. Sponchiado, *La compétence de nomination du président de la Cinquième République*, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2017, p. 171 et s..

Les attributions qui appartiennent en propre au président de la République permettent quant à elles de définir ce qui relève de la fonction de tutelle. Dès leur rédaction, la dispense de contreseing (et donc la consécration de pouvoirs propres) est justifiée par les rédacteurs de la Constitution de 1958 comme étant en lien avec la fonction présidentielle telle que définie par l'article 5 de la Constitution de 1958¹⁹³⁹. Il en est de même en Turquie où la possibilité pour le président de la République de prendre des actes sans le contreseing gouvernemental existe depuis 1982. Les articles 19 de la Constitution française de 1958¹⁹⁴⁰ et 105 de la Constitution turque de 1982 dans sa version initiale¹⁹⁴¹ consacrent les pouvoirs propres du président de la République.

Alors que la Constitution française est claire sur le pouvoir de nomination appartenant en propre au président de la République, comprenant les nominations du Premier ministre¹⁹⁴² et des membres du Conseil constitutionnel¹⁹⁴³, la Constitution turque est plus floue à ce sujet. Tout d'abord parce que l'article 105 n'énumère pas limitativement les actes dispensés de contreseing du président de la République, en se référant donc aux autres articles de la Constitution attribuant au président de la République la faculté de prendre des actes sans contreseing. Mais surtout, cette disposition attribue la compétence au législateur de déroger au principe constitutionnellement posé de l'obligation de contreseing des actes du président de la République. Dès lors, l'identification du pouvoir de nomination appartenant au président est délicate, comme en témoigne le désaccord de la doctrine constitutionnaliste turque à ce propos¹⁹⁴⁴.

La consécration de pouvoirs propres du président de la République dans la République de Turquie est d'origine prétorienne et remonte à la II^e République turque, alors même que la Constitution de 1961 ne prévoit pas d'exception au principe de contreseing des actes présidentiels. Selon la Cour constitutionnelle, il existe une dualité dans les attributions présidentielles qu'elle synthétise ainsi :

« D'autre part, la Constitution attribue certaines missions au Président de

¹⁹³⁹ V. *DPSHEC, Vol. I, ..., op. cit.*, p. 69.

¹⁹⁴⁰ « Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1^{er} alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables » (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9155).

¹⁹⁴¹ Article 105 de la Constitution de 1982 alinéas 1 et 2 (version initiale) qui apparaît initialement sous le titre « Cas de responsabilité et d'irresponsabilité » : « Toutes les décisions du Président de la République, à l'exception des actes qu'il peut effectuer seul sans que la contresignature du Premier ministre ou du ministre concerné ne soit nécessaire en vertu de la Constitution et d'autres lois, sont contresignées par le Premier ministre et les ministères concernées ; ce sont le Premier ministre et les ministres concernés qui sont responsables de ces décisions.

Les décisions et les ordres signées d'office par le Président de la République ne peuvent faire l'objet de recours devant les instances juridictionnelles, y compris la Cour constitutionnelle » [« Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.// Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz »] (*Resmî gazete*, 09.11.1982-17863 *Mükerrer*, p. 29).

¹⁹⁴² Article 8 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958.

¹⁹⁴³ Article 56 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958.

¹⁹⁴⁴ Cf. *supra*, cette partie, titre I, chapitre II.

la République, non pas en tant que tête de l'organe exécutif, mais en tant que chef neutre/impartial qui assume ses missions de représentation de l'unité indivisible de l'État et de la nation, de protection des principes de l'État de droit démocratique fondés sur les droits de l'Homme et d'élévation et de préservation la République laïque de Turquie »¹⁹⁴⁵.

Cette jurisprudence ayant été réitérée à plusieurs reprises¹⁹⁴⁶, c'est donc sans surprise que l'Assemblée consultative fait le choix lors de la préparation du projet constitutionnel de consacrer les pouvoirs propres du président de la République et énumère les actes présidentiels dispensés de contresign¹⁹⁴⁷. Le CSN, qui a le dernier mot sur le projet avant de le soumettre au référendum, décide d'alléger l'article 105 en supprimant l'énumération desdits actes. Ainsi, selon la méthode exégétique, la liste des actes consacrés dans le projet de l'Assemblée consultative indique ce que les rédacteurs de la Constitution considèrent déjà comme relevant uniquement de la fonction présidentielle de tutelle. Le pouvoir de nomination intègre largement cette liste par le pouvoir de nomination du Premier ministre, le pouvoir de désignation des recteurs d'université et les pouvoirs de nomination dans le domaine juridictionnel comme rappelés ci-dessus¹⁹⁴⁸. C'est en ce sens que la Cour constitutionnelle interprète le pouvoir de nomination présidentiel appartenant en propre au président de la République comme celui qui n'est pas relatif au domaine de l'exécutif, en distinguant les actes que le président doit contresigner et qui relèvent du domaine de l'exécutif impliquant une responsabilité politique, des actes « dont il ne fait pas douter » du fait qu'ils relèvent du pouvoir propre du président qui peut les prendre seul. Dans les deux cas, le président exerce la fonction de tutelle : une fonction de tutelle ressortant d'un pouvoir de contrôle (pouvoir préservateur) et une fonction de tutelle plus active qui consiste à assurer le bon fonctionnement des institutions (pouvoir régulateur) par le biais du pouvoir de nomination¹⁹⁴⁹ parce que le

¹⁹⁴⁵ *Anayasa Mahkemesi*, E. 1975/183, K. 1976/15, Kt. 16/03/1976 (*Resmî Gazete*, 09.07.1976-15641, pp. 1-6) : « Öte yandan Anayasa; Cumhurbaşkanına, yürütme organının başı olması yönünden değil, Devleti ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden, insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti ilkelerini korumak ve lâik Türkiye Cumhuriyetini yüceltmek ve kollamak görevlerini üstlenen tarafsız bir baş olması yönünden de kimi görevler vermiştir » (*Resmî gazete*, 09.07.1976-15641, pp. 1-2).

¹⁹⁴⁶ V. par exemple *Anayasa Mahkemesi*, E. 1979/22, K. 1979/45, Kt. 18/12/1979 (*Resmî gazete*, 11.05.1980-16985, p. 20) : « Gerçekten Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Bakanlar Kurulu üyeleriyle birlikte kullanacağını kabulü, onları yetkinin kullanılmasına ortak eden bir sonuç ortaya koyar ki, Anayasanın böyle bir durumu istediği düşünülemez » [« En réalité, l'acceptation de l'usage commun d'une telle prérogative du président de la République avec les membres du Gouvernement aboutirait à ce que ces derniers fassent usage de cette prérogative, ce qui est une situation qu'il serait impensable qu'elle soit prévue par la Constitution »].

¹⁹⁴⁷ « Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu raporu », 17.10.1982, E. 1/397 K. 2, *Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi*, 118. Birleşim, c. 7, 18.10.1982, p. 81.

¹⁹⁴⁸ Dans la version initiale cet alinéa comprend la nomination des « membres de la Cour constitutionnelle, le quart des membres du Conseil d'État, le procureur général de la République près de la Cour de cassation, le procureur général de la République adjoint près de la Cour de cassation, les membres de la Cour de cassation militaire, les membres du Haut Tribunal administratif militaire, les membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs ».

¹⁹⁴⁹ *Anayasa Mahkemesi*, E. 1992/37, K. 1993/18, Kt. 27.04.1993 (*Resmî gazete*, 12.10.1995-22431 p. 12) : « Parlamenter hükümet sistemi benimsenen Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin başı olarak karşı-imza kuralı gereği imzalayacağı kararnameler 104. madde uyarınca yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri ile sınırlı anlaşılmalıdır. Anayasa'daki "Cumhurbaşkanının ... bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır." kuralı ancak, yürütmeye ilişkin olan ve Bakanlar Kurulu'nun siyasal sorumluluğunu gerektirecek kararlar anlamında yorumlanmalıdır. Tersî durumda, yürütme alanında yer alan ve icraî yetkiler kullanan kişi ve kuruluşların eylem ve işlemlerinden siyasal yönden sorumlu tutulabilecek hiçbir makamın bulunmaması parlamenter sistemin

président est le mieux à même de conférer une légitimité politique (du fait de son statut et de son élection d'abord indirecte puis directe), sans politiser ladite nomination, et donc en permettant aux institutions dans lesquelles ces personnes sont nommées de mieux préserver leur indépendance.

Si la désignation du Premier ministre sans contreseing est une solution pragmatique qui peut être conservée, d'autres nominations ne se justifient plus dans une démocratie libérale, au regard de l'exigence d'indépendance de ces structures par rapport au pouvoir gouvernemental. Cette conception duale de la conception présidentielle constitue une source majeure des potentielles dérives des régimes d'unité d'orientation politique dans leur ensemble, mais surtout dans le présidentielisme français et turc.

B. Un pouvoir de nomination au fondement de la dimension tutélaire de la fonction présidentielle

Le pouvoir de nomination du président de la République est celui qui illustre le mieux la dimension tutélaire du président de la République en période ordinaire¹⁹⁵⁰. En Turquie, depuis la révision de 2017 consacrant pleinement la compétence de nomination du président de la République (qui relève indifféremment de la fonction gouvernementale ou de la fonction de tutelle), les décisions ou décrets de nomination du président de la République font souvent les titres de la presse, car ceux-ci illustrent toute la dimension arbitraire du pouvoir présidentiel turc¹⁹⁵¹. En effet, ces décrets présidentiels, souvent publiés la nuit au journal officiel, ne font en général état d'aucun encadrement, de consultation et relèvent pour la plupart du pouvoir discrétionnaire du président de la République. Ils concernent en outre parfois un nombre impressionnant de postes. En France au contraire, l'exercice du pouvoir de nomination tantôt dans le cadre du Conseil des ministres, tantôt directement par le président de la République, peut laisser penser à une forme d'équilibre dans l'exercice d'un tel pouvoir. Pourtant, et comme le démontrent les études tant de L. Sponchiado¹⁹⁵² que de B. Montay¹⁹⁵³, l'exercice de ce pouvoir dans le régime

mantığı ile bağdaşmaz. Bu nedenle, karşı-imza kuralı yürütme alanındaki atamalarda geçerlidir. // Oysa, Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'na kimi Yüksek Mahkemeler ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini atama yetkisi verilmesi yürütmenin başı sıfatı ile değil Devlet'in başı olması dolayısıyla verilmiştir. Bunların Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanabilecek yetkilerden olduğunda kuşku ve duraksamaya yer bulunmamaktadır »

¹⁹⁵⁰ Il n'est pas question ici de l'ensemble des pouvoirs de nomination dévolus à l'exécutif, dans la mesure où certaines d'entre elles sont encadrées, conditionnées, et prennent la forme d'une compétence liée ou plus généralement d'un pouvoir formel (v. B. Montay, « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la V^e République. De la compétence liée au pouvoir de patronage », *Jus Politicum*, [en ligne : <http://juspoliticum.com/article/Le-pouvoir-de-nomination-de-l-Executif-sous-la-Ve-Republique-817.html>], p. 32 et s.).

¹⁹⁵¹ Ainsi, et à l'heure même de la rédaction de ces lignes, et par décision n° 2021/412 du 19 août 2021, le président de la République se fonde sur l'article 2 et 3 du décret de la présidence de la République n°3 afin de procéder à la mutation de 624 administrateurs de la fonction publique (20.08.2021-31574), parmi lesquels se trouvent les administrateurs envoyés pour remplacer les maires des municipalités HDP par la procédure du *kayyum* (cf. *infra*, ce titre, chapitre II, section 1, §1, B.).

¹⁹⁵² L. Sponchiado, *La compétence de nomination du président de la Cinquième République*,

¹⁹⁵³ B. Montay, « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif... », *op. cit.*

politique français n'échappe ni à une concentration des pouvoirs ni à son instrumentalisation. En effet, il est entendu que la fonction présidentielle gouvernementale puisse permettre au président de la République de capter le pouvoir de nomination conféré au gouvernement alors qu'il ne devrait avoir en charge que le contrôle. Mais l'exercice d'un pouvoir de nomination qui est dévolu au président de la République, du fait de son statut neutre (mais qui ne l'est plus dans les faits), a pour effet de fusionner le pouvoir de nomination de type gouvernemental du président avec son pouvoir de nomination lié à son statut neutre, d'une manière assimilable à la révision turque de 2017.

Lorsque le pouvoir de nomination – en principe dévolu à une autorité neutre – est finalement exercé par un pouvoir actif ou gouvernemental, les pouvoirs se trouvent déséquilibrés. En attribuant un pouvoir de nomination à une entité neutre, la volonté est de ne pas procéder à des nominations de personnalités rattachées ou affiliées à un camp politique déterminé, mais de celles qui sont les mieux à même de remplir les fonctions demandées. Bien qu'à ce point de l'étude il soit admis que cette neutralité était vouée à l'échec dès sa conception¹⁹⁵⁴, le respect d'une certaine procédure de nomination, et la volonté de les soustraire à des questions de conjoncture politique est claire. Néanmoins, l'étendue du pouvoir présidentiel en la matière du fait d'une fonction présidentielle de tutelle déjà nettement renforcée dans sa conception, et la conjugaison avec la fonction gouvernementale, a inexorablement pour effet de créer au sein des institutions un cercle d'influence très large au profit du président de la République en exercice. Le président de la République peut étendre son pouvoir de nomination de nature gouvernementale en procédant à une extension des nominations en Conseil des ministres par exemple dans le cadre de sa présidence du Conseil des ministres qui ressort pourtant de sa fonction de tutelle.

Aussi, pour bien comprendre la portée de la dualité fonctionnelle du président de la République, il faut distinguer les différents pouvoirs de nomination du président de la République. Il y a d'abord les nominations qui s'inscrivent dans le prolongement de la fonction gouvernementale, qui sont donc liées à la fonction présidentielle gouvernementale préalablement étudiée¹⁹⁵⁵ par la captation de la fonction gouvernementale. Ainsi lorsqu'il s'agit de la nomination des préfets, ambassadeurs, recteurs d'académie,¹⁹⁵⁶ la dynamique du présidentialisme reste similaire à ce qui a été précédemment observé¹⁹⁵⁷. Les nommés ont la charge de mettre en œuvre la politique gouvernementale, et donc présidentielle dans le cadre du présidentialisme. Le problème se situe alors dans l'exercice d'un pouvoir de contrôle efficace nécessaire au regard de la position présidentielle et de l'inhibition de sa fonction de tutelle. En effet, le contrôle

¹⁹⁵⁴ Cf. *supra*, partie I, titre I, chapitre II.

¹⁹⁵⁵ Cf. *supra*, cette partie, titre I, chapitre II.

¹⁹⁵⁶ Il s'agit ici des nominations visées notamment au troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution de 1958.

¹⁹⁵⁷ Cf. *supra*, partie II, titre I, chapitre II.

parlementaire des nominations mis en place en 2008 prévu à l'article 13 alinéa 5 de la Constitution ne concerne pas l'ensemble des nominations¹⁹⁵⁸.

La Constitution turque de 1982 confère à ce titre un pouvoir de nomination assez large au président de la République. Si ces nominations se fondent sur la fonction de tutelle présidentielle, certaines d'entre elles apparaissent désormais comme difficiles à justifier dans le cadre du respect des valeurs de la démocratie. Le pouvoir de nomination présidentiel dans l'enseignement supérieur en Turquie est à cet égard particulièrement révélateur du problème posé par l'extension générale d'un tel pouvoir. Sous l'égide de la Constitution de 1961 en Turquie, les recteurs d'universités sont élus par leurs pairs au sein de l'université¹⁹⁵⁹. Mais, à la suite du coup d'État de 1980, c'est le président de la République qui les nomme¹⁹⁶⁰. L'exercice de cette prérogative n'en reste pas moins conditionné, le président choisissant parmi des candidats qui lui sont présentés¹⁹⁶¹. Mais il peut aussi refuser de nommer l'un des candidats proposés, et en cas d'absence de proposition nouvelle, il désigne directement le candidat de son choix pour un mandat de cinq ans. Le *YÖK*, qui fait partie des autorités proposant des candidats au président, est en outre lui-même composé d'une majorité de membres nommés par l'exécutif. Plus tard, la loi de 1992 révisé les dispositions de la loi n° 2547 et remet en place le principe de l'élection par les pairs des recteurs. Mais l'effet reste limité dans la mesure où l'université soumet les six candidats ayant reçu le plus de voix au *YÖK*, qui en choisissent eux-mêmes trois pour que finalement, le recteur soit désigné parmi ces trois candidats. En 2016, par le biais du décret-loi n° 676, le président de la République devient la seule autorité de nomination des recteurs. Entre-temps, la composition du *YÖK* a aussi évolué et prévoit la compétence du président de la République pour la désignation de quatorze membres sur les vingt et un le composant. Il est essentiel qu'une institution comme le *YÖK*, qui dispose d'une compétence large pour les questions liées à l'enseignement supérieur¹⁹⁶², conserve une certaine indépendance vis-à-vis de l'exécutif. Comme le rappelle O. Beaud, « la liberté académique est une liberté par rapport à quelque chose et à quelqu'un, car elle s'est construite en opposition à des autorités politiques, sociales et économiques qui entendent exercer une contrainte ou une pression, d'intensité variable, dont l'effet est de limiter ou d'anéantir la liberté intellectuelle, propre à

¹⁹⁵⁸ Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (*JORF*, 24 juillet 2010, texte n°1) et loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (*JORF*, 24 juillet 2010, texte n°2).

¹⁹⁵⁹ L'article 120 de la Constitution de 1961 prévoit ainsi l'autonomie des universités et prévoit ainsi l'élection par ces derniers de leurs organes de direction sous la surveillance et le contrôle de l'État.

¹⁹⁶⁰ Article 13 de la loi n°2547 du 4 novembre 1981 sur l'enseignement supérieur (*Resmî gazete*, 06.11.1981-17506, p. 8).

Ce choix s'explique notamment selon E. Karadağ par le souci de « restructurer l'enseignement supérieur » en répondant aux problèmes posés par le « faible nombre d'Universités publiques en 1981 », ainsi qu'au « faible pourcentage de réussite » puisque seulement dix-sept pour cent des étudiants parviennent à obtenir leur diplôme universitaire selon les données de l'auteur (E. Karadağ, « Academic (dis)qualifications of Turkish rectors: their career paths, H-index, and the number of articles and citations », *Higher Education*, n°81, mai 2021/5, p. 303).

¹⁹⁶¹ Selon l'article 13 a de la n°2547 du 4 novembre 1981 le président doit choisir entre deux candidats proposés par le Conseil de l'enseignement supérieur (*YÖK*) et deux candidats proposés par les professeurs d'université en service (*Resmî gazete*, 06.11.1981-17506).

¹⁹⁶² Article 7 de la loi n°2547 du 4 novembre 1981 (*Resmî gazete*, 06.11.1981-17506).

l'exercice du métier d'universitaire »¹⁹⁶³. Pourtant, la composition des membres – à l'instar de la nomination des recteurs – s'est considérablement politisée, et plus encore avec la révision de 2017. C'est ainsi qu'une nouvelle caste académique, portant les valeurs du parti présidentiel, s'est fortement développée en Turquie¹⁹⁶⁴. En témoigne la nomination, sans aucune concertation avec l'université, de M. Bulu – membre et ancien candidat aux législatives du parti présidentiel – comme recteur de l'université du Bosphore (*Boğaziçi*)¹⁹⁶⁵. Ce pouvoir de nomination dans l'enseignement supérieur revêt finalement un aspect symbolique : il s'agit d'irriguer l'ensemble du réseau institutionnel d'une idéologie politique déterminée. Ainsi, selon A. Insel « [Le président] a une revanche à prendre sur l'élite occidentalisee dont cette université est le symbole, [...] »¹⁹⁶⁶. En dehors de l'université, un constat similaire peut être réalisé à propos de l'influence du président de la République dans le domaine de la régulation économique, en particulier depuis l'adoption du décret-loi n° 703. La conjugaison de la fonction gouvernementale à la fonction de tutelle présidentielle a certes pour effet de renforcer le pouvoir présidentiel en lui attribuant plus de pouvoir sur la politique monétaire notamment, mais a un effet néfaste sur cette même politique puisqu'elle conduit les marchés à s'interroger sur l'indépendance de la Banque centrale et à renforcer la crise économique et la perte de valeur de la livre turque¹⁹⁶⁷.

Ainsi, dans un système politique fortement polarisé, le pouvoir de nomination vise davantage à instaurer ou conserver une influence politique au sein d'une institution donnée que de prendre une décision sur la base du mérite. Si l'expérience turque le démontre, l'expérience française n'est pas en reste. Par exemple, un effort a été consenti pour délester le président de la République de son pouvoir de nomination de la présidence des chaînes publiques. Néanmoins, l'influence de l'Élysée sur les nominations en interne interroge la presse¹⁹⁶⁸. Cela démontre que malgré les réformes, c'est toute une culture de l'indépendance que les institutions en question devront développer pour que de telles réformes soient efficaces. Mais si le pouvoir de nomination interroge quant au respect du pluralisme politique, il en va différemment de l'exercice des pouvoirs de crise qui font parfois œuvre de « déconstitutionnalisation »¹⁹⁶⁹ dans le présidentielisme selon la formule de İ. Ö. Kaboğlu.

¹⁹⁶³ O. Beaud, « Les libertés universitaires », in C. Fortier (dir.), *Université, universités*, coll. « Thèmes et commentaires », Dalloz, 2010, p. 323.

¹⁹⁶⁴ E. Karadağ, « Academic (dis)qualifications of Turkish rectors:... », *op. cit.*, pp. 301-323.

¹⁹⁶⁵ M. Jégo, « À Istanbul, Erdoğan veut mettre au pas l'université du Bosphore », *Le Monde*, 8 janvier 2021, p. 7.

¹⁹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁹⁶⁷ J. Berlioux, « Turquie. La livre dévisse, l'économie déraile », *Libération*, 24 mars 2021, pp. 6-7.

¹⁹⁶⁸ V. par exemple A. Dassonville, « Emoi à France Télévisions après une nomination controversée », *Le Monde*, 15 mars 2021, p. 16.

¹⁹⁶⁹ İ. Ö. Kaboğlu, U. Kaya, « La déconstitutionnalisation de la Turquie », *op. cit.*, p. 52.

§ 2. L'INSTRUMENTALISATION DES POUVOIRS DE CRISE DU PRESIDENT

Si le risque d'instrumentalisation de la fonction présidentielle de tutelle en faveur d'une extension de la fonction présidentielle gouvernementale est une réalité dans tous les domaines dans lesquels intervient le pouvoir présidentiel dans un système présidentieliste, il est particulièrement accru en période de crise. En effet, la fonction présidentielle de tutelle telle que conçue dans la rédaction des Constitutions étudiées confère déjà un rôle clé au président de la République dans ces périodes particulières (A). Mais c'est aussi par la dualité fonctionnelle du président de la République que les pouvoirs présidentiels de crise sont étendus, comme en témoigne en particulier la période d'état d'urgence proclamée en Turquie en 2016 (B).

A. Des pouvoirs de crise fondés sur la fonction présidentielle de tutelle

Si les pouvoirs de crise du président de la République peuvent être instrumentalisés dans le cadre du présidentielisme franco-turc, cela tient avant tout au rôle conféré au président de la République dans ces périodes par l'une et l'autre des Constitutions. C'est dans la mise en œuvre que le président détient un rôle clé, surtout dans le cadre de l'article 16 en France, mais aussi en ce qui concerne l'état d'urgence (1). Mais c'est aussi dans ces périodes de crise que le président de la République peut étoffer sa fonction de tutelle par le biais d'une institution particulièrement stratégique dans la conception des Constitutions étudiées : le Conseil de défense (2).

1. Une mise en œuvre des pouvoirs de crise relevant de la fonction présidentielle de tutelle

La fonction présidentielle de tutelle prend toute son ampleur en raison des pouvoirs de crise qui lui sont dévolus, notamment dans les circonstances extraordinaires visées dans l'une et l'autre des Constitutions étudiées. Le contexte politique et historique de rédaction des Constitutions de 1958 comme de 1982 a conduit les rédacteurs de la Constitution à accroître les pouvoirs du président de la République dans ces circonstances, et cela avant même la réforme de l'élection directe lui conférant sa légitimité démocratique¹⁹⁷⁰. Si l'exercice de ces pouvoirs est partagé avec

¹⁹⁷⁰ R. Janot devant le CCC, séance du 31 juillet 1958 : « C'est évidemment, il ne faut pas le dissimuler, le souvenir de ce qui s'est produit dans notre pays, à des heures difficiles, qui a conduit à l'élaboration de la Constitution. Il est apparu à certains de ceux qui, pendant cette période, ont joué les rôles les plus importants, qu'avec une disposition de cette nature, aurait pu être évitée une scission de la nation qui fût grave ; qu'avec une disposition de cette nature le président de la III^e République, investi de cette mission de continuité et de légitimité aurait eu la possibilité constitutionnelle, et par conséquent, l'obligation morale de prendre sur lui de transférer le siège de nos institutions et d'assurer la pérennité du gouvernement légitime, et par conséquent d'éviter à la patrie des incertitudes pénibles qui se

le gouvernement et contrôlé par la représentation nationale, la place de la fonction présidentielle de tutelle demeure néanmoins particulière dans le processus, pour ne pas dire prépondérante : il ne s'agit plus d'un pouvoir d'encadrement ou de contrôle, mais d'un véritable pouvoir décisionnaire. Ainsi, l'objet de la fonction présidentielle de tutelle qui vise, en temps ordinaire, la préservation et la garantie du fonctionnement institutionnel prend une dimension plus active en période de crise, au même titre que le pouvoir de nomination, qui consiste à prendre des mesures dans le but de sauvegarder les institutions ainsi que leur bon fonctionnement¹⁹⁷¹. C'est en ce sens que l'article 16 de la Constitution française de 1958¹⁹⁷² est conçu puisque, conformément à la vision gaullienne des institutions¹⁹⁷³, il attribue un rôle majeur au président de la République dans le processus. La mise en œuvre de l'article 16 relève de l'un des pouvoirs propres du président de la République¹⁹⁷⁴, et ne s'est appliqué qu'une seule fois le 23 avril 1961 à la suite d'une rébellion militaire à Alger¹⁹⁷⁵. Si la mise en œuvre est encadrée par des conditions de fond et de forme¹⁹⁷⁶, l'absence de contrôle par le juge, préalablement à la révision constitutionnelle de 2008 qui prévoit désormais l'intervention du Conseil constitutionnel sur ce point « après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels »¹⁹⁷⁷, confère une liberté d'appréciation de la réunion de ces conditions au président

sont traduites par des déchirements et qui, pendant longtemps, ont laissé des traces dans la vie nationale » (*DPSHEC*, vol. II, op. cit., p. 69).

¹⁹⁷¹ F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 615 et s.

¹⁹⁷² *JORF*, 5 octobre 1958, pp. 9154-9155 (dans sa version initiale qui a été révisée par l'article 6 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, *JORF*, 24 juillet 2008, n°0171, p. 11890, texte n° 2).

¹⁹⁷³ CCC, 2^e séance du vendredi 8 août 1958, Général de Gaulle : « [...] que le chef de l'État, étant là pour cela, ait la responsabilité personnelle de maintenir la légitimité républicaine et, s'il fallait aussi et corrélativement, dans le cas de guerre, l'indépendance et la souveraineté, je crois que c'est le bon sens. C'est le bon sens et il faut qu'il en soit responsable. [...] Il faut que la Constitution l'y oblige. Il faut que la constitution lui en donne le mandat, et alors il le fera » (*DPSHEC*, vol. II, op. cit., p. 301).

¹⁹⁷⁴ Article 19 de la Constitution de 1958.

¹⁹⁷⁵ F. Hamon, *L'article 16 de la Constitution de 1958*, coll. « Documents d'études. Droit constitutionnel et institutions politiques », La documentation française, 1994, p. 10.

¹⁹⁷⁶ Concernant les conditions de fond cette mise en application suppose l'existence, d'une menace grave et immédiate sur « les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux » donnant lieu à l'interruption du « fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels ». Ces deux conditions sont ainsi cumulatives (F. Hamon, *L'article 16 de la Constitution de 1958*, coll. « Documents d'études. Droit constitutionnel et institutions politiques », La documentation française, 1994, p. 10). Le pouvoir d'appréciation de la réunion de ces conditions apparaît comme relativement « discrétionnaire » (M. Voisset, *L'article 16 de la Constitution de 1958*, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », LGDJ, 1969, p. 39), du fait notamment du recours à des « formules très vagues » (J. Chatelain, « Article 16 » in G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, 3^e éd., Economica, 2009, p. 531), et donc volontairement souple car en effet selon J. Lemarque « l'imprévisible, par définition ne peut être codifié [et] les garanties les plus sérieuses ne doivent pas être recherchées dans une définition qui se voudrait précise des circonstances exceptionnelles » (J. Lemarque, « La théorie de la nécessité et l'article 16 de la Constitution de 1958 », *RDP*, 1961, p. 581 cité par F. Saint-Bonnet, « Article 16 » in G. Conac, F. Luchaire et X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française*, op. cit., p. 531).

¹⁹⁷⁷ Il s'agit du sixième alinéa de l'article 16 ajouté par l'article 6 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République rédigé comme suit : « Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée. » (*JORF*, 24 juillet 2008, texte 2 sur 149)

de la République¹⁹⁷⁸. Les conditions de procédure ne contraignent pas davantage le pouvoir présidentiel¹⁹⁷⁹. Son application constitue un acte de gouvernement insusceptible de recours¹⁹⁸⁰ renforçant ainsi le pouvoir présidentiel. Les pouvoirs de crise issus de l'article 16 relèvent ainsi largement de la fonction présidentielle. Le choix de conférer un pouvoir aussi important à une seule autorité s'expliquerait par les exigences d'efficacité¹⁹⁸¹ et de continuité¹⁹⁸². Il apparaît en effet que ces pouvoirs ne relèvent pas de la fonction gouvernementale conjoncturelle, mais bien du « pouvoir d'État » présidentiel dans l'esprit de l'article 5 de la Constitution de 1958 comme le souligne le général de Gaulle devant le Comité consultatif constitutionnel¹⁹⁸³. Il était essentiel selon ce dernier d'accorder ce pouvoir au président d'abord et en premier lieu parce que l'article vise précisément les cas où le fonctionnement régulier des institutions est compromis ; et en second lieu parce que l'application de cet article doit présenter un certain nombre de garanties afin de ne pas être l'objet d'une instrumentalisation politique. Or, dans le cadre d'un régime d'exception, seule une autorité neutre et impartiale (et si possible non collégiale) serait à même d'assurer l'exercice de ce type de pouvoir.

De même, si le rôle du président de la République de Turquie dans la Constitution de 1982 est moins prééminent que celui de son homologue français dans les versions initiales des articles 119 à 122 relatifs à l'état d'urgence et l'état de siège¹⁹⁸⁴, celui-ci détient néanmoins un pouvoir déterminant dans la conduite de ce processus¹⁹⁸⁵ qui s'accroît logiquement avec la

¹⁹⁷⁸ *Conseil d'État*, Assemblée, du 2 mars 1962, 55049 55055, publié au recueil Lebon.

¹⁹⁷⁹ Selon celles-ci, le président de la République doit consulter officiellement le Premier ministre, les présidents des assemblées ainsi que le Conseil constitutionnel, sans être lié par leur avis. Seul l'avis du Conseil constitutionnel doit être « motivé et publié » (article 53 de la loi organique relative au conseil constitutionnel. V. décision n°61-1 AR16 du 23 avril 1961 (*JORF*, 24 avril 1961, p. 3876). Le président doit, en outre, « en informe[r] la nation par un message » (article 16 alinéa 2, v. allocution radiotélévisée du général de Gaulle du 23 avril 1961 au *JORF*, 24 avril 1961, p. 3875)., alors que « le Parlement se réunit de plein droit » (article 16 alinéa 4). Ainsi, si le président n'est pas contraint juridiquement dans le processus, mis à part ces formalités, il doit tout de même justifier politiquement sa décision d'avoir recours aux pouvoirs de crise.

¹⁹⁸⁰ *Conseil d'État*, Assemblée, du 2 mars 1962, 55049 55055, publié au recueil Lebon.

¹⁹⁸¹ Ainsi, selon G. Camus, il importe de préserver les « exigences de l'efficacité qui demandent une action instantanée » dans le cadre du recours aux pouvoirs de crise (citée par M. Voisset, *L'article 16 de la Constitution...*, op. cit., p. 47).

¹⁹⁸² B. Branchet, *La fonction présidentielle sous la Ve République*, LGDJ, 2008, p. 92 : « La condition d'interruption du «fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels» insérée dans l'article 16, témoigne de ce caractère exceptionnel, mais surtout, de la corrélation existante entre l'article 5 et les actes échappant au contreseing ».

¹⁹⁸³ « Dans une première idée [...], une première rédaction [...], nous avons pensé qu'il y aurait lieu de préciser ceci dans le texte, qui serait plus conforme encore au caractère que nous voulons donner au président de la République dans notre nouvelle Constitution : c'est-à-dire celui d'un arbitre et celui de quelqu'un qui a la charge de faire fonctionner les institutions. Alors, peut-être, peut-on introduire cette idée que ce qu'il aurait à faire, il aurait à le faire lorsqu'en même temps il constate que les institutions ne fonctionnent plus [...]. Cela, il est possible que nous ayons intérêt à l'ajouter, de manière à préciser que le président de la République, conformément au mandat général qu'il a, doit assurer le fonctionnement régulier des institutions dans tous les cas, même dans les cas exceptionnels » (*DPSHEC*, vol. II, op. cit., p. 302).

¹⁹⁸⁴ *Resmî Gazete* 20.07.1961-10859, pp. 32-34.

¹⁹⁸⁵ E. Aldabak, « 57. Hükümet dönemindeki bazı gelişmeler ışığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı », *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, c. LX, s. 1-2, 2002, p. 6. Alors que sous le régime de la Constitution de 1961, seul le Conseil des ministres procède à ladite déclaration (article 124 de la Constitution de 1961, *Resmî Gazete* 20.07.1961-10859, p. 4650).

révision de 2017. Dès lors, les pouvoirs de crise ne relèvent pas seulement de la fonction gouvernementale dans le cas turc, mais s'appuient aussi sur la fonction présidentielle de tutelle à laquelle est dévolu un rôle conséquent. En effet, les articles 119 à 122, dans leur version initiale¹⁹⁸⁶, ne font intervenir le chef de l'État qu'en tant qu'il préside le Conseil des ministres¹⁹⁸⁷. La mise en application de l'état d'urgence repose sur deux conditions alternatives¹⁹⁸⁸ alors que l'article 122 prévoit des situations « plus graves »¹⁹⁸⁹. Néanmoins, le président intervient aussi en amont du processus, puisque la Constitution prévoit, dans les cas où la déclaration de l'état d'urgence a pour origine « la propagation des actes de violence et la sérieuse perturbation de l'ordre public »¹⁹⁹⁰ et dans le cadre de « l'état de siège, de mobilisation générale et d'état de guerre »¹⁹⁹¹, que le Conseil des ministres est tenu de requérir l'avis du Conseil de sécurité nationale (CSN)¹⁹⁹². Cet avis aurait un poids particulier du fait de l'organisation et de la fonction du CSN¹⁹⁹³, bien qu'il ne lie pas la décision du Conseil des ministres présidé par le président de la République¹⁹⁹⁴. Le pouvoir du président de la République en tant que président du Conseil des ministres est selon eux réel et non symbolique¹⁹⁹⁵. Ainsi, le président dispose d'un pouvoir décisionnel et peut donc potentiellement empêcher le processus, même si dans la plupart des expériences turques en matière d'état d'urgence, le président de la République se trouve au cœur même de celui-ci¹⁹⁹⁶. Dernièrement, l'état d'urgence a été déclaré le 20 juillet 2016 par le Conseil des ministres présidé par le président de la République¹⁹⁹⁷ et a été prolongé à plusieurs reprises jusqu'au 18 juillet 2018.

Il y a deux échelles possibles d'interprétation de la conception de ces pouvoirs présidentiels. L'article 16 confère au président un rôle actif, prédominant dans le processus. Mais ce rôle, le président en dispose du fait de son statut et de la permanence de son pouvoir, donc sur le fondement de sa fonction de tutelle. En Turquie, si le pouvoir dont dispose le président de la République peut être moindre, là encore, la raison de sa présence dans un processus qui fait appel aux décisions quasi concomitantes du Conseil des ministres puis de la GANT tient à sa fonction

¹⁹⁸⁶ *Resmî Gazete* 20.07.1961-10859, pp. 32-34.

¹⁹⁸⁷ En principe, le chef de l'État ne préside pas le Conseil des ministres qui est placé sous la présidence du Premier ministre constituant donc plutôt un Conseil de cabinet. En revanche le président peut présider le Conseil des ministres lorsqu'il le juge nécessaire selon l'article 104 de la Constitution de 1982.

¹⁹⁸⁸ Il s'agit soit « dans les cas de catastrophe naturelle, d'épidémies dangereuses ou bien d'une crise économique grave » selon les dispositions de l'article 119; soit « dans les cas de présence d'indications sérieuses sur la propagation des phénomènes de violence tendant à éradiquer l'ordre démocratique libre créé par la Constitution ou aux droits et libertés fondamentaux ou bien en cas de sérieuse perturbation de l'ordre public causée par les phénomènes de violence » selon les dispositions de l'article 120 de la Constitution de 1982.

¹⁹⁸⁹ Notamment « l'état de siège, de mobilisation générale et l'état de guerre ».

¹⁹⁹⁰ Article 120 de la Constitution de 1982.

¹⁹⁹¹ Article 122 de la Constitution de 1982.

¹⁹⁹² Cf. *infra*.

¹⁹⁹³ B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, 1982 *Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku*, 17^e éd., Beta, p. 442

¹⁹⁹⁴ B. Kuzu, *Olağanüstü hâl kavramı ve Türk anayasa hukukunda olağanüstü hâl rejimi*, Kazancı yayınları, 1993, p. 216 ; E. Özbudun, *Türk Anayasa hukuku*, op. cit., p. 329.

¹⁹⁹⁵ B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, 1982 *Anayasasına göre...*, op. cit., p. 441.

¹⁹⁹⁶ En Turquie l'état d'urgence et l'état de siège ont été mis en œuvre pendant vingt-quatre ans dans les provinces du sud-est.

¹⁹⁹⁷ Décision n°2016/9064 du 20 juillet 2016 (*Resmî gazete*, 21.07.2016-29777).

de tutelle. Le président doit veiller au bon déroulement du processus interrompant le fonctionnement normal du régime. Dès lors, indépendamment des attributions détenues par le président de la République dans la mise en œuvre de ces régimes d'exception, son rôle est essentiel puisque sa fonction de tutelle lui donne une légitimité particulière pour apprécier la réunion des conditions pour la mise en œuvre des pouvoirs de crise.

En France, le recours à l'article 16 est tout à fait exceptionnel, du fait des conditions particulièrement restrictives présentées ci-dessus et le risque politique que son déclenchement implique si le recours est considéré comme abusif par l'opinion publique. En effet, parce qu'il met en œuvre un pouvoir personnalisé, il n'est pas comparable dans la lettre au régime de l'état d'urgence prévu dans la version initiale de la Constitution turque, et à ce titre il est possible d'évoquer une « originalité française »¹⁹⁹⁸. Mais c'est aussi du fait de la présence dans l'arsenal juridique du régime de l'état d'urgence qualifié « de droit commun » selon certains auteurs¹⁹⁹⁹ et offrant davantage de souplesse dans son usage que l'article 16 est quelque peu tombé en désuétude dans la pratique politique²⁰⁰⁰. En effet, le recours à l'état d'urgence²⁰⁰¹ est envisageable « sur tout ou partie du territoire [...], soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité le caractère de calamité publique ». Il est déclaré par décret adopté en Conseil des ministres²⁰⁰², depuis l'ordonnance précitée du 27 avril 1960, alors que dans la version initiale de la loi c'est le Parlement qui est compétent pour la déclaration de l'état d'urgence. Si contrairement à l'article 16, la mise en application de ce régime d'exception ne ressort pas de la compétence *exclusive* du président de la République d'un point de vue juridique, cette révision témoigne selon O. Beaud et C. Guérin-Bargues « de la présidentialisation des institutions de la V^e République »²⁰⁰³. En effet, selon ces derniers « les auteurs de l'ordonnance épousent la nouvelle répartition des compétences sous la V^e République : ils évincent le Parlement et font en sorte que le chef de l'État l'emporte sur le Premier ministre »²⁰⁰⁴.

La présidentialisation du régime semble donc aller de pair avec une présidentialisation des régimes d'exception. C'est aussi le cas en Turquie avec la révision constitutionnelle de 2017 qui

¹⁹⁹⁸ S. Karagiannis, « L'article 16 des autres. Pénétration d'une originalité française dans certaines Constitutions étrangères », *RDP*, 2016/3, p. 957 et s.

¹⁹⁹⁹ F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 621.

²⁰⁰⁰ Cependant, la réflexion que se font certains auteurs sur les effets de la responsabilité gouvernementale, par notamment dans le cadre de la cohabitation mais pas seulement, malgré l'absence de recours à la procédure peut aussi être transposée à l'article 16. Celui-ci produit des effets par son maintien dans la Constitution.

²⁰⁰¹ Régime d'exception prévu par la loi n°55-385 du 3 avril 1955 (*JORF*, 7 avril 1955, pp. 3479-3480) successivement modifié par l'ordonnance n°60-372 du 27 avril 1960 (*JORF*, 17 avril 1960, p. 3584), la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 (*JORF*, 18 mai 2011, texte n°1), et la loi n°2015-1501 du 20 novembre 2015 (*JORF*, 21 novembre 2015, texte n°1).

²⁰⁰² Article 2 alinéa 1er de l'ordonnance

²⁰⁰³ O. Beaud, C. Guérin-Bargues, *L'état d'urgence. Étude constitutionnelle, historique et critique*, coll. « systèmes perspectives », LGDJ Lextenso, 2016, p. 75

²⁰⁰⁴ *Ibid.*, p. 78.

vient modifier le régime juridique de l'état d'urgence²⁰⁰⁵. Avec la consécration de l'exécutif monocéphale, la révision de 2017 confère au seul président de la République le pouvoir d'apprécier la réunion de ces conditions²⁰⁰⁶. En revanche, cette proclamation est toujours soumise au vote de la GANT²⁰⁰⁷. Si l'attribution de ce pouvoir à deux organes distincts peut apparaître en théorie comme une garantie, l'unité politique que crée l'organisation des pouvoirs qui découle de la révision de 2017 ne protège pas suffisamment le risque d'instrumentalisation de l'état d'urgence²⁰⁰⁸.

Il ressort de tout cela qu'en France, comme en Turquie, le président de la République dispose d'un véritable pouvoir d'appréciation de la réunion des conditions pour mettre en œuvre les pouvoirs exceptionnels. Si ce pouvoir d'appréciation est déterminant dans le cadre de l'article 16 en France, il l'est moins dans les différents régimes de crises élaborés dans la version initiale de la Constitution turque de 1982 qui ne sont cependant pas équivalents à l'article 16 et sont plus généralisés dans leur application sur tout ou partie du territoire.

Les pouvoirs de crise présidentiels se révèlent aussi par le biais du renforcement politique des Conseils de défense en France et de Sécurité nationale et du rôle présidentiel dans ces institutions.

2. Le recours à la fonction présidentielle de tutelle pour l'extension des pouvoirs de crise : le cas du Conseil de défense

Si la fonction présidentielle revêt une aussi grande importance dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de crise en France comme en Turquie, c'est aussi en raison du rôle joué par le président au sein du Conseil de défense et de sécurité nationale en France et du Conseil de sécurité nationale en Turquie. En effet, dans l'esprit qui anime les rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982, le président est conçu comme une tour de contrôle contre les éventuelles déviations des régimes politiques, notamment dans le cadre des circonstances de crise. C'est par exemple le cas à travers le statut de chef des armées qui est conféré au président français comme turc par les Constitutions²⁰⁰⁹ et qui s'exerce notamment dans le cadre de la présidence du Conseil de défense²⁰¹⁰ dont il détermine l'ordre du jour. En effet, dans l'esprit des rédacteurs, il apparaît sans doute que le président de la République est le mieux à même de présider un tel conseil en prenant suffisamment de hauteur par rapport à la politique conjoncturelle qui n'est pas sous sa responsabilité. Pourtant, le président ne dispose pas d'un pouvoir de décision solitaire au sein de

²⁰⁰⁵ L'ensemble des cas d'état d'urgence et d'état de siège sont désormais regroupés à l'article 119 de la Constitution de 1982 qui prévoit ainsi une dizaine de causes pouvant justifier le recours aux pouvoirs de crise au premier alinéa.

²⁰⁰⁶ K. Gözler, *Türk Anayasa hukuku*, op. cit., p. 937.

²⁰⁰⁷ Article 119 alinéa 2 de la Constitution de 1982 (version actuelle).

²⁰⁰⁸ Si cela est déjà et effectivement confirmé par la précédente application de l'état d'urgence en Turquie à la suite de la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016, la révision de 2017 et le renforcement du pouvoir présidentiel ne font qu'accroître un tel risque.

²⁰⁰⁹ Article 15 de la Constitution de 1958. Article 117 de la Constitution de 1982 alinéa 1^{er}.

²⁰¹⁰ Article 15 de la Constitution de 1958 et article 118 de la Constitution de 1982 alinéa 1^{er}.

ces Conseils, avec cette nuance dans le cas turc selon laquelle le président de la République dispose d'une voix prépondérante en tant que président du Conseil en cas d'égalité des voix. Ces Conseils, dans l'un et l'autre des régimes politiques étudiés, constituent des organes collégiaux spécialisés dans la question de la défense nationale. Bien que cette matière relève de la fonction gouvernementale, la présidentialisation en France comme en Turquie a eu pour effet de la concevoir comme une forme de « domaine réservé » du président de la République.

Le rôle des Conseils de défense est important en matière de défense nationale dans le cadre des Constitutions et des lois qui régissent leur organisation et leur fonctionnement en France comme en Turquie, mais n'a pas pour effet, dans le texte, de surplomber celui du gouvernement qui est en principe le seul décisionnaire de la définition et de l'application de la politique en la matière. Par ailleurs, ces Conseils prennent plus d'importance dans le cadre des circonstances de crise²⁰¹¹, et c'est notamment par le biais de celles-ci qu'ils sont devenus des lieux privilégiés de l'exercice présidentieliste du pouvoir. Cette transformation des Conseils s'appuie largement sur la dualité fonctionnelle du président de la République. Pour fonder sa prééminence sur le Conseil de défense²⁰¹², le président peut s'appuyer sur sa fonction de tutelle – son statut de « chef des armées » – et sur sa fonction gouvernementale qui lui permet d'être une force d'impulsion.

Si cette transformation privilégie la présidentialisation du régime, elle ne s'opère toutefois pas selon une dynamique commune. Cela est essentiellement dû au fait qu'en Turquie, le Conseil de sécurité nationale constitue initialement un espace de décision pour le pouvoir militaire qui l'exerce sur le pouvoir civil. Dès lors, c'est par le biais d'un affaiblissement de ce Conseil que les institutions turques mettent en œuvre sa présidentialisation, au même titre que les autres institutions. En France en revanche, c'est lors des périodes de crise que le Conseil de défense et de sécurité nationale devient le centre d'impulsion véritable du pouvoir dans lequel le président de la République tranche des questions qui ne relèvent pas nécessairement du Conseil de défense dans les textes, lui permettant de développer un terrain particulièrement propice à sa force d'impulsion sur la base de la fonction de tutelle.

Dans le cadre de la Constitution turque de 1982, un rôle politique conséquent est attribué à cette institution dont la composition mixte n'empêche pas une domination des membres issus de

²⁰¹¹ En effet, selon la version initiale de l'article 120 de la constitution de 1982, et comme rappelé ci-dessus (*cf. supra*, ce A., 1.), le Conseil accompagne largement le processus de mise en œuvre de l'état d'urgence ou de l'état de siège. En France, si l'alinéa 1^{er} de l'article L. 1111-3 du Code de la défense prévoit bien que « la politique de défense est définie en conseil des ministres », l'alinéa 2 dispose pourtant que « les décisions en matière de direction générale de la défense et de direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures sont arrêtées en conseil de défense et de sécurité nationale » (modifié par l'article 5 de la loi n°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014..., *JORF*, 31 juillet 2009, n°0175).

²⁰¹² T. Mulier évoque ainsi « une interprétation extensive de l'article 15 de la Constitution par le président de la République » (T. Mulier, « La présidentialisation de la Ve république à l'aune de la transformation du Conseil de Défense et de Sécurité nationale », *Le blog Droit administratif*, 9 juin 2020 [en ligne : <https://blogdroitadministratif.net/2020/06/09/la-presidentialisation-de-la-ve-republique-a-laune-de-la-transformation-du-conseil-de-defense-et-de-securite-nationale/>]).

l'armée sur les membres du gouvernement. En Turquie, le Conseil de sécurité nationale incarne en réalité la tutelle des institutions militaires sur le pouvoir civil²⁰¹³. Pourtant, lors de sa première constitutionnalisation en 1961, son rôle est purement consultatif, et tient à informer le Conseil des ministres de sa position sur les questions relatives à la sécurité nationale. Ce rôle est renforcé à la suite du coup d'État de 1971 et à la révision constitutionnelle qui s'en est suivie²⁰¹⁴. En passant d'un rôle consultatif à un rôle de conseil, le Conseil de sécurité nationale devient une « autorité » selon A. Başbuğ²⁰¹⁵. Mais c'est surtout après le coup d'État de 1980 et dans le cadre de la Constitution de 1982 ainsi que de la loi n° 2945 qui lui est consacré²⁰¹⁶ que la position de l'institution dédiée à la sécurité nationale devient problématique au regard du respect des exigences démocratiques. En effet, alors que la composition du Conseil relève majoritairement des membres de l'armée²⁰¹⁷, ses décisions relatives aux « mesures qu'il considère comme nécessaires pour la protection de l'existence de l'État, de son indépendance, de l'intégrité du pays de son indivisibilité, de la sérénité et de la sécurité du peuple » doivent être « prioritairement prises en considération » par le Conseil des ministres²⁰¹⁸. Le rôle dévolu au MGK par la Constitution consiste selon B. Tanör et N. Yüzbaşıoğlu non plus seulement en un rôle de conseil dans le cadre de « la prise de décision en matière de sécurité nationale ainsi que la coordination », mais un véritable pouvoir « actif » dans ce domaine²⁰¹⁹. Pourtant, dans la lettre, le MGK ne dispose pas d'un pouvoir décisionnaire²⁰²⁰. C'est politiquement que celui-ci installe une forme de domination qui est en réalité celle du pouvoir militaire sur le pouvoir civil. L'objet même de « sécurité nationale » est conçu largement²⁰²¹, et l'exercice de son pouvoir par le MGK peut potentiellement couvrir l'ensemble des politiques publiques²⁰²², ce qui est le cas selon İ. Fırat²⁰²³. Dès lors, le MGK peut potentiellement concurrencer le pouvoir civil en devenant une véritable force de

²⁰¹³ V. en ce sens S. YAZICI, *Türkiye'de askerî müdahalelerin anayasal etkileri*, Yetkin, 1997, pp. 184-185.

²⁰¹⁴ Article 111 de la loi constitutionnelle n°1488 du 20 septembre 1971 (*Resmî gazete*, 22.09.1971-13964, p. 3).

²⁰¹⁵ A. Başbuğ, « Ya Milli Güvenlik Kurulu Ya Demokratik Cumhuriyet », *Yeni Türkiye*, n°23-24, vol. 4, septembre-décembre 1998, p. 1289.

²⁰¹⁶ Loi n°2945 sur le Conseil de sécurité nationale et le Secrétariat général du Conseil de sécurité nationale du 9 novembre 1983 (*Resmî gazete*, 11.11.1983-18218, p. 3 et s.).

²⁰¹⁷ L'article 118 alinéa 1^{er} (*Resmî gazete*, 09.11.1982-17863 Mükerrer p. 32) prévoit que le Conseil de sécurité nationale se compose, outre la présidence du président de la République, de neuf membres dont quatre sont issus du gouvernement (le Premier ministre et les ministres de la défense nationale, de l'intérieur et des Affaires étrangères) et de l'Armée (le Chef d'État-Major ainsi que les commandants des forces terrestres, navales, aériennes et le Commandant général de la gendarmerie). Ainsi, alors que dans la précédente Constitution de 1961, le Conseil de sécurité nationale est composé majoritairement du pouvoir civil, ce sont les membres provenant de l'armée (cinq membres) qui dominent l'effectif gouvernemental (quatre membres), sans compter le président de la République qui est donc neutre dans la conception de la Constitution de 1982.

²⁰¹⁸ Article 118 alinéa 3 de la Constitution de 1982 dans sa version initiale.

²⁰¹⁹ B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, *Türk anayasa hukuku*, op. cit., p. 367.

²⁰²⁰ V. en ce sens K. Gözler, *Türk Anayasa hukuku*, op. cit., pp. 850-851.

²⁰²¹ Selon B. Tanör et N. Yüzbaşıoğlu, « il n'y a pas de sujet qui n'ait pas de rapport avec la sécurité nationale dans la vie en société » (*ibid.*, p. 368).

²⁰²² V. à ce titre la définition de la « sécurité nationale » à l'article 2 a) de la loi n°2945 : « Milli Güvenlik; Devletin anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dahil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanmasını » (*Resmî gazete*, 11.11.1983-18218, p. 3).

²⁰²³ İ. Fırat, *1980 sonrası Türk kamu politikası oluşturma sürecinde Milli Güvenlik Kurulu*, thèse de doctorat, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.

proposition²⁰²⁴. L'autorité militaire s'associe donc à la fonction gouvernementale sans disposer de la légitimité nécessaire et sans être soumise à une quelconque responsabilité.

C'est la raison pour laquelle la limitation des pouvoirs de cette institution est devenue non seulement un enjeu démocratique, mais aussi un enjeu politique pour l'AKP au pouvoir. La révision constitutionnelle de 2001²⁰²⁵ est venue renverser le rapport de force des effectifs entre les pouvoirs civil et militaire au sein du Conseil en y introduisant les vice-premiers ministres et le ministre de la Justice²⁰²⁶. L'idée est aussi de limiter les pouvoirs de l'institution²⁰²⁷, sans affaiblir d'emblée l'institution, pour préserver l'entente avec le pouvoir militaire²⁰²⁸. Diverses crises politiques entre 2007 et 2010 ont finalement atténué le rôle politique du MGK²⁰²⁹, qui est redevenu un organe purement consultatif, le gouvernement étant libre d'appliquer ou non ses décisions²⁰³⁰. Avec la révision de 2017, l'institution est pleinement sous le contrôle présidentiel²⁰³¹, le président turc n'ayant plus besoin d'avoir recours au MGK. Tout au plus, ce Conseil permet de conférer un caractère plus formel à certaines décisions, notamment celles prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme²⁰³² ou celles liées à des questions de politique internationale faisant état de certaines tensions entre la Turquie et d'autres États²⁰³³.

En France, l'évolution du Conseil de défense et de sécurité nationale est différente dans la mesure où, pour servir la dynamique de présidentialisation du régime de la Ve République, celui-

²⁰²⁴ En effet, bien que les décisions ou recommandations prises par le MGK ne s'imposent pas juridiquement au Conseil des ministres, la décision de ne pas suivre ces recommandations peut être politiquement délicate pour le pouvoir civil, et peut constituer le début d'une crise entre le pouvoir militaire et le gouvernement (v. en ce sens A. Denizeau, *La doctrine stratégique et diplomatique de l'islam politique turc (2002-2016)*, thèse de doctorat en science politique, Université Sorbonne Paris Cité, 2019, pp. 63-64).

²⁰²⁵ Révision impulsée par B. Ecevit pour engager le processus de démocratisation de la Turquie dans le cadre de sa candidature à intégrer l'Union européenne.

²⁰²⁶ Article 118 alinéa 1^{er} issu de la révision de 2001: « Milli Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından kurulur » (article 32 de la loi de révision constitutionnelle n°4709 du 3 octobre 2001, Resmî gazete, 17.10.2001-24556 Mükerrer).

²⁰²⁷ Il est ainsi procédé à la modification de la mention aux « décisions prises » par le MGK remplacée par celle des « décisions de recommandation » prises par le MGK (article 118 alinéa 3 issu de l'article 32 de la loi de révision constitutionnelle n°4709 du 3 octobre 2001, Resmî gazete, 17.10.2001-24556 Mükerrer). La loi de 2003 en fait de même en réduisant notamment les attributions du secrétariat général (articles 24 à 28 de la loi n°4963 du 30 juillet 2003, *Resmî gazete*, 07.08.2003-25192).

²⁰²⁸ Le souvenir du coup d'État du 28 février 1997 est alors toujours présent dans les esprits (B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, *Türk anayasa hukuku*, op. cit., p. 371).

²⁰²⁹ A. Denizeau, *La doctrine stratégique et diplomatique...*, op. cit., pp. 67-68.

²⁰³⁰ U. B. Yıldız, *Avrupa Birliği sürecinde Türkiye'de sivil – asker ilişkileri: Adalet ve Kalkınma partisi dönemi*, thèse de doctorat, Dokuz Eylül Üniversitesi, 2010, pp. 93-94.

²⁰³¹ En effet, selon l'article 1^{er} du décret de la présidence de la République n°6, le MGK est désormais rattaché au président de la République (*Resmî gazete*, 15.07.2018-30479).

²⁰³² Il s'agit notamment de la lutte contre le « PKK/KCK-PYD/YPG », le « FETÖ » et « DEAŞ » (Daech) (v. le communiqué de presse de la réunion du MGK en date du 30 mars 2021, [en ligne : <https://www.mgk.gov.tr/index.php/milli-guvenlik-kurulu/mgk-toplantisi-basin-aciklamalari/son-toplantinin-basin-aciklamasi>]).

²⁰³³ Le communiqué de presse précédemment évoqué évoque ainsi les tensions en Syrie, avec la Grèce, en Libye, en Méditerranée (*ibid.*) ;

ci prend une importance politique de plus en plus grande en devenant un « espace de décision solitaire et banalisé » selon T. Mulier²⁰³⁴. En effet, le Conseil de défense allège le caractère collégial du Conseil des ministres, en plus de procurer une confidentialité qu'il est difficile de préserver dans ces Conseils qui ne sont pas soumis au secret défense. Il devient un centre d'impulsion du pouvoir non plus seulement pour des questions relevant de la politique de défense nationale, mais pour toute sorte d'impulsion politique qui relèverait davantage de la politique conjoncturelle. Ainsi, F. Hollande multiplie les conseils de défense après les attentats, alors qu'E. Macron crée un conseil de défense écologique²⁰³⁵, puis un Conseil de défense sanitaire²⁰³⁶. Dès lors, on aperçoit une dynamique différente en France à propos de ce Conseil qui, s'il conserve bien un certain formalisme²⁰³⁷, peut dans certains trancher des questions ne nécessitant sans doute pas un tel cadre. T. Mulier fait ainsi référence à la décision d'E. Macron de réouvrir des parcs à thèmes, notamment celui du Puy du fou, en période de crise sanitaire lors d'un Conseil de défense et contre l'avis de son Premier ministre²⁰³⁸. La conséquence est bien entendu l'accentuation de la pratique présidentialiste du pouvoir par le levier de la fonction présidentielle de tutelle, avec une opacité de décisions politiques particulièrement problématique dans des régimes démocratiques²⁰³⁹.

Les dynamiques de la transformation des Conseils de défense sont différentes en France et en Turquie. Elles tendent néanmoins à constituer des espaces dédiés à l'exercice présidentialiste du pouvoir sur le fondement de la dualité fonctionnelle du président de la République. Si cet exercice repose sur une fonction de tutelle largement extrapolée par la pratique politique, les décisions prises sur ce fondement sont d'autant plus problématiques du fait d'une délimitation très floue du pouvoir présidentiel.

B. Des pouvoirs de crise élargis par la pratique de la dualité fonctionnelle présidentielle

Les Constitutions contemporaines prévoient pour la plupart des dispositions particulières aux périodes de crise qui se traduisent par un élargissement conséquent du pouvoir gouvernemental et un affaiblissement des contraintes qui pèsent habituellement sur celui-ci. La spécificité du présidentialisme dans ce domaine tient au fait que la dualité fonctionnelle du

²⁰³⁴ T. Mulier, « La présidentialisation de la Ve république... », *op. cit.*

²⁰³⁵ V. site web de l'Elysée (en ligne : [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/conseil-de-defense-ecologique>]).

²⁰³⁶ V. site web de l'Elysée (en ligne : [<https://www.elysee.fr/la-presidence/le-conseil-de-defense-sanitaire>]).

²⁰³⁷ V. A. Berdah, F.-X. Bourmaud, M. Wesfreid, « Terrorisme, Covid...plongée dans le secret du Conseil de défense », *Le Figaro*, mercredi 20 mai 2020, p. 9.

²⁰³⁸ F.-X. Bourmaud, C. Sapin, « Le Puy du Fou, théâtre d'une montée de tensions au sommet de l'État », *Le Figaro*, lundi 25 mai 2020, p. 8.

²⁰³⁹ Ainsi, malgré son appartenance à la majorité présidentielle, la députée et présidente de la Commission des lois a affirmé à la presse la nécessité de repenser le format des conseils de défense pour plus de « transparence » (D. Cohen, « Covid-19: Braun-Pivet (LREM) réclame une nouvelle instance plus «transparente» que le Conseil de défense », *Le Figaro*, 2 février 2021 [en ligne : <https://www.lefigaro.fr/politique/covid-19-yael-braun-pivet-lrem-reclame-une-nouvelle-instance-plus-transparente-que-le-conseil-de-defense-20210202>]).

président, qui préexiste à cette période de crise, a pour effet d'amplifier chacune de ses dimensions (1). Les pouvoirs présidentiels de crise sont d'autant plus étendus que le contrôle dont il peut faire l'objet par les autres pouvoirs est plus limité (2).

1. Les effets d'un amalgame de la fonction gouvernementale et tutélaire dans l'exercice des pouvoirs de crise : l'extension des pouvoirs présidentiels de crise

Le président de la République tient une place particulière dans l'exercice des pouvoirs de crise dans le cadre de sa fonction de tutelle. Or, l'évolution de la fonction présidentielle implique nécessairement une extension des pouvoirs de crise. La raison d'être des régimes d'exception est de simplifier formellement la prise de décision politique dans le but de sortir de l'état de crise le plus rapidement possible. Cela justifie l'attribution d'un pouvoir normatif étendu aux autorités en charge, dont des restrictions à l'exercice de certains droits et libertés²⁰⁴⁰. C'est le plus souvent à l'organe exécutif qu'il revient d'adopter les dispositions considérées comme nécessaires et de manière simplifiée, fussent-elles dans le domaine de la loi, pour faire face à ce contexte particulier. En France comme en Turquie, le président de la République est fortement impliqué dans ce processus.

À ce titre, l'article 16 de la Constitution française attribue un rôle clé au président de la République qui peut prendre « les mesures exigées par ces circonstances »²⁰⁴¹. Il n'y a pas de limitation concernant le domaine de ces mesures (*rationae materiae*) dont la portée est générale à la lecture du texte²⁰⁴² et qui peuvent donc relever du domaine législatif comme réglementaire²⁰⁴³, en agissant en « tous domaines »²⁰⁴⁴. Si ces mesures sont encadrées par certaines conditions²⁰⁴⁵, le

²⁰⁴⁰ Article 15 de la Constitution de 1982 : « En cas de guerre, de mobilisation générale, d'état de siège ou d'état d'urgence, l'exercice des droits et libertés fondamentaux peut être partiellement ou totalement suspendu ou des mesures contraires aux garanties dont la Constitution les assortit peuvent être arrêtées, dans la mesure requise par la situation et à condition de ne pas violer les obligations découlant du droit international. // Toutefois, même dans les cas énumérés à l'alinéa premier, on ne peut porter atteinte au droit de l'individu à la vie, sous réserve des décès qui résultent d'actes conformes au droit de la guerre et de l'exécution des peines capitales, ni au droit à l'intégrité physique et spirituelle, ni à la liberté de religion, de conscience et de pensée ou à la règle qui interdit qu'une personne puisse être contrainte de révéler ses convictions ou blâmée ou accusée en raison de celles-ci, ni aux règles de la non rétroactivité des peines et de la présomption d'innocence de l'accusé jusqu'à sa condamnation définitive » (traduction extraite de la *digithèque MJP*).

²⁰⁴¹ *JORF*, 5 octobre 1958, pp. 9154-9155 (dans sa version initiale qui a été révisée par l'article 6 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, *JORF*, 24 juillet 2008, n°0171, p. 11890, texte n° 2).

²⁰⁴² Selon F. Hamon et M. Troper, de telles mesures permettrait au président de la République de « se substituer au gouvernement, au Parlement ou même à l'autorité judiciaire » (F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 41^e éd., p. 618).

²⁰⁴³ F. Hamon, *L'article 16 de la Constitution de 1958...*, *op. cit.*, p. 18.

²⁰⁴⁴ M. Duverger, « L'article 16 et ses limites », *Le Monde*, 5 mai 1961, p. 4.

²⁰⁴⁵ Comme le souligne M. Voisset, les mesures doivent avoir un rapport, un « lien de causalité » avec les circonstances ayant conduit à déclencher l'article 16 et à les adopter (M. Voisset, *L'article 16 de la Constitution...*, *op. cit.*, pp. 62-63). Ainsi, ces mesures doivent se conformer à un critère finaliste prévu par la disposition constitutionnelle, c'est-à-

caractère « subjectif » de celles-ci²⁰⁴⁶ confère au président une grande marge d'appréciation sur le contenu des mesures. S'il est possible d'entendre M. Duverger qui affirme que le président « ne pourrait évidemment pas [...], dans le cadre de l'article 16, réformer le système fiscal, réorganiser l'Université ou nationaliser la construction, parce que tout cela n'a aucun rapport avec le pronunciamiento d'Alger »²⁰⁴⁷, il faut aussi constater, notamment au regard de l'exemple de l'état d'urgence en Turquie, que la souplesse – tant politique que juridique – des régimes d'exception, permet d'adopter des mesures liées à la politique conjoncturelle dans le cadre des pouvoirs exceptionnels²⁰⁴⁸. C'est également le cas en France, puisque si la doctrine considère que le pouvoir présidentiel dans le cadre de l'article 16 ne peut avoir pour objet la révision de la Constitution²⁰⁴⁹, son application a donné lieu à « au moins une décision qui a suspendu une disposition constitutionnelle »²⁰⁵⁰.

L'article 16 de la Constitution de 1958 constitue sans doute l'un des articles les plus emblématiques de la fonction présidentielle de tutelle. Il est pensé et créé à la mesure d'une telle fonction ; et ne peut donc être attribué dans l'esprit des rédacteurs aux mêmes autorités qui exercent la fonction gouvernementale sans prendre le risque d'une instrumentalisation. C'est pourquoi l'unité politique gouvernante en période ordinaire est remise en cause au profit d'une concentration des pouvoirs entre les mains du chef de l'État. À ce titre, il ne s'agit pas d'une fonction gouvernementale qui est exercée par le chef de l'État sur le fondement de l'article 16, mais d'une fonction de tutelle. L'objet du pouvoir ne concerne pas en effet l'impulsion et l'application d'une politique conjoncturelle dans le cadre de procédures définies par la Constitution et soumise à une responsabilité politique. Il s'agit bien ici d'une interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs politiques, et de l'exercice d'un pouvoir essentiellement normatif dans le but de rétablir ce fonctionnement régulier. Or, si l'exercice des pouvoirs de crise du président tend vers l'installation d'une politique qui n'aurait pas l'assentiment de la représentation nationale, il y aurait dès lors un exercice illégitime de la fonction gouvernementale dans un cadre pourtant dédié à l'exercice de sa fonction de tutelle. Le caractère souple que confère le cadre de la fonction de tutelle permet alors à la fonction gouvernementale de s'extirper des

dire « être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission » (*ibid.*).

²⁰⁴⁶ M. Voisset, *L'article 16 de la Constitution...*, *op. cit.*, p. 58.

²⁰⁴⁷ M. Duverger, « L'article 16 et ses limites », *Le Monde*, 5 mai 1961, p. 4.

²⁰⁴⁸ V. Ö. Ülgen Adadağ, « L'état d'urgence et la Cour constitutionnelle turque », *Annales de la faculté de droit d'Istanbul*, n°68, 2019, p. 148.

²⁰⁴⁹ Selon P. Coste-Floret « [...] la Constitution constitue une limite expresse et infranchissable aux pouvoirs du chef de l'État » (« Le commentaire de Paul Coste-Floret », *Le Capital*, 5 juin 1961, in F. Hamon, *L'article 16 de la Constitution de 1958...*, *op. cit.*, p. 21).

²⁰⁵⁰ M. Voisset, *L'article 16 de la Constitution...*, *op. cit.*, p. 84. Ainsi, par une décision de la présidence de la République en date du 26 avril 1961 (*JORF*, 27 avril 1961, p. 3930) la règle constitutionnelle de l'immovibilité des magistrats du siège est suspendue, dans la mesure où elle prévoit la possibilité pour les magistrats en fonction dans les départements algériens de recevoir une nouvelle affectation sans leur consentement jusqu'au 1er mai 1962. Par ailleurs, l'auteur envisage la possibilité d'un mode de révision indirecte de la Constitution sur l'initiative du président de la République en ayant recours au référendum de l'article 11, dont l'usage n'est pas exclu durant la mise en œuvre de l'article 16 (M. Voisset, *L'article 16 de la Constitution...*, *op. cit.*, pp. 78-79).

limites qui lui sont imposées en temps ordinaire. Aussi, ces pouvoirs conférés par l'article 16, lorsqu'ils sont exercés par une autorité déjà bien installée dans la fonction gouvernementale, peuvent donner lieu à des abus dans leur usage. Le maintien de la mise en œuvre de l'article 16 jusqu'au 29 septembre, alors que les généraux se sont rendus le 26 avril 1961 en est l'exemple le plus probant.

En Turquie, les risques de dérive existant lorsque la fonction de tutelle et la fonction gouvernementale sont amalgamées au sein d'un même pouvoir prennent encore plus d'ampleur avec la révision de 2017. En effet, et préalablement à celle-ci, la pratique – très voire trop généralisée – des décrets-lois pose déjà question²⁰⁵¹ lors de l'état d'urgence déclaré dans la foulée des événements du 15 juillet 2016 et qui amène I. Ö. Kaboğlu à s'interroger sur la constitutionnalité et la conventionnalité de ces mesures²⁰⁵². C'est ainsi que plusieurs décrets-lois, qui ont pour objet de sanctionner des individus et des organisations suspectés d'être en lien avec le réseau guléniste dénommé « FETÖ/PDY »²⁰⁵³, en révoquant ceux qui exercent dans le secteur public (universitaires, juges, procureurs, officiers de police, membres de l'armée, etc.)²⁰⁵⁴. Ces « sanctions massives et généralisées » touchent évidemment un cercle plus large que les présumés membres de ces réseaux²⁰⁵⁵, pour s'étendre « à tous les opposants du régime »²⁰⁵⁶.

Si le président tient le premier rôle en tant que force d'impulsion de ces mesures, notamment par la présidence du Conseil des ministres ou du Conseil de sécurité nationale, c'est surtout l'inhibition de la dimension de contrôle de sa fonction de tutelle qui déséquilibre considérablement les rapports de force. La fonction de tutelle est néanmoins présente, en devenant une force d'impulsion incoercible au sein de l'exécutif. Il ne s'agit pas d'une confusion, puisque le président agit en tant que chef de l'État tutélaire. En présidant les différents organes de crise, il incarne cette permanence du pouvoir propre au pouvoir d'État qui semble être toujours le sien, et entend donc préserver l'unité de l'État. Pourtant, et dans le même temps, la force d'impulsion que le président exerce dans ce cadre, à travers sa fonction gouvernementale, incarne les divisions politiques de la société. Il s'agit donc bien d'un amalgame de la dimension tutélaire et gouvernementale du pouvoir présidentiel, qui confère aux pouvoirs de crise du président de la

²⁰⁵¹ L'article 121 de la Constitution de 1982 alinéa 3 disposait précédemment à la révision constitutionnelle de 2017 : « Pendant la durée de l'état d'urgence, le Conseil des ministres réuni sous la présidence du Président de la République peut prendre des décrets-lois dans les matières rendues nécessaires par l'état d'urgence ». [...] »

²⁰⁵² I. Ö. Kaboğlu, « Suppression du régime parlementaire sous l'état d'urgence : Remarques sur la modification constitutionnelle "approuvée" par le référendum du 16 avril 2017 », *La Revue des droits de l'homme (site web)*, 3 juillet 2017, [en ligne : <http://journals.openedition.org/revdh/3168>].

²⁰⁵³ Acronyme qui signifie « Organisation terroriste de Fethullah / Structures d'État parallèle » (v. en ce sens *Commission de Venise*, « Avis n°865 / 2016 sur les décrets-lois d'urgence n°s 667 à 676 », 9-10 décembre 2016, p. 5, §. 10 [en ligne : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)037-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)037-f)]).

²⁰⁵⁴ I. Ö. Kaboğlu, « Suppression du régime parlementaire sous l'état d'urgence.... », *op. cit.*, §. 19.

²⁰⁵⁵ « Par contre, la purge dans la fonction publique est allée bien au-delà. Elle s'est étendue à des opposants qui n'ont rien à voir avec cette tentative de putsch militaire tels que des gauchistes, certains islamo-conservateurs, des libéraux voire des universitaires, journalistes, avocats et écrivains » (*ibid.*, §21).

²⁰⁵⁶ G. Kurt, « État d'urgence et involution autoritaire en Turquie : l'exemple des Universitaires pour la paix », *Cultures & Conflits*, n°113, 2019/1, p. 79.

République un cadre très large, pour ne pas dire illimité. L'absence de contrôle du président de la République, et la faiblesse de ceux du Parlement et surtout du juge constitutionnel ont permis ainsi le règne d'un arbitraire certain dans l'exercice des pouvoirs de crise. Ainsi, les personnes révoquées, essentiellement pour des motifs politiques, n'ont eu alors aucun moyen de contester ces décisions et ont été privées de leur droit à un recours effectif²⁰⁵⁷.

Mais les effets de l'état d'urgence en Turquie sont allés plus loin en réalité. Ils ont en effet conduit à l'adoption d'une révision constitutionnelle de grande ampleur qui a formalisé constitutionnellement la déviance présidentialiste, et renforcé la dimension tutélaire du président de la République. Si l'organisation d'élections dans un contexte aussi particulier que l'état d'urgence est déjà problématique, celle de la révision constitutionnelle est particulièrement controversée²⁰⁵⁸. Ainsi, et alors que la droite turque a eu toutes les difficultés pour obtenir un consensus autour du projet de mise en œuvre d'un régime présidentiel en Turquie dans les dernières décennies de la République, le contexte de l'état d'urgence a permis de concrétiser leurs aspirations. Aussi, cette révision a considérablement étendu les pouvoirs présidentiels de crise en constitutionnalisant l'amalgame de la fonction de tutelle à la fonction gouvernementale dans ce cadre. L'article 119 alinéa 6 permet désormais au président de la République de prendre des décrets de la présidence de la République ayant une valeur législative dans le cadre de l'état d'urgence sans que ces derniers ne soient encadrés par les limitations prévues à la deuxième phrase de l'article 104 alinéa 17 de la Constitution de 1982²⁰⁵⁹ et sans qu'ils soient soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle²⁰⁶⁰. Alors que dans la conception parlementaire, la fonction présidentielle peut intervenir en tant que pouvoir modérateur dans le cadre de l'exercice des pouvoirs d'urgence, le régime de gouvernement de la présidence de la République de 2017 ne permet pas d'établir une autorité de contrôle de ce type par le caractère monocéphale de l'exécutif. En conférant aux décrets-lois une valeur législative, sans prévoir un contrôle spécifique par le juge constitutionnel,

²⁰⁵⁷ Cf. *infra*.

²⁰⁵⁸ Selon I. Ö. Kaboğlu, la Turquie se trouve alors dans un contexte de « désinformation constitutionnelle, de déconstitutionnalisation et de fétichisme constitutionnel » (I. Ö. Kaboğlu, « Suppression du régime parlementaire sous l'état d'urgence... », *op. cit.*, §. 36), qui est « accentuée par les circonstances de l'état d'urgence » (*ibid.*, §. 37) ne permettant de mettre en place ni un espace approprié pour échanger en toute liberté sur les questions relatives aux institutions, ni une information éclairée des citoyens dans ce processus (*ibid.*).

²⁰⁵⁹ Pour rappel, l'article 104 alinéa 17 dispose : « Le président de la République peut prendre un décret de la présidence de la République dans les matières relatives à la fonction exécutive. Les décrets de la présidence de la République ne peuvent intervenir dans les matières relatives aux droits fondamentaux, les droits et devoirs individuels mentionnés aux premier et deuxième chapitres de la deuxième partie de la Constitution, les droits et devoirs politiques mentionnés au quatrième chapitre. Les décrets de la présidence de la République ne peuvent être pris dans les matières pour lesquelles la Constitution consacre la compétence exclusive de la loi. Les décrets de la présidence de la République ne peuvent être pris dans les matières dans lesquelles la loi est expressément intervenue. Dans le cas où il existe des dispositions contraires entre le décret de la présidence de la République et les lois, les dispositions législatives s'appliquent. Dans le cas où la Grande Assemblée Nationale de Turquie adopte une loi dans une même matière que le décret de la présidence de la République, celui-ci devient caduque ».

²⁰⁶⁰ Article 119 alinéa 6 : « Durant les états d'urgence, le président de la République peut prendre, sans être soumis aux limitations prévues au dix-septième alinéa de l'article 104, des décrets de la présidence de la République dans les matières rendues nécessaires par l'état d'urgence. Ces décrets, qui ont valeur de loi, sont publiés au Journal officiel, et sont soumis le même jour à l'approbation de l'Assemblée »

et avec la seule approbation d'un Parlement intégré à l'unité politique présidentielle, le président de la République de Turquie peut devenir un législateur temporaire voire un co-législateur sur le long terme²⁰⁶¹.

Si les différents régimes d'exception, en France comme en Turquie, semblent couvrir un éventail large de situations ainsi que des moyens renforcés d'action pour le gouvernement présidentiel, le contexte sanitaire lié à l'épidémie de la Covid-19 a pourtant laissé place à deux stratégies différentes en France comme en Turquie, mais qui ont comme point commun de ne pas avoir recours aux régimes d'exception précédemment évoqués. Ainsi, alors que la France a fait le choix d'une législation spécifique qui consacre l'état d'urgence sanitaire²⁰⁶², la Turquie a procédé différemment, et avec une certaine opacité pour la mise en œuvre des mesures liées au contexte sanitaire. Dans les deux cas, le contexte sanitaire laisse place à une extension de la fonction présidentielle, toujours fondée sur la fonction de tutelle de ce dernier. La mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire en France permet « en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population »²⁰⁶³ et à la suite de la déclaration de celui-ci par décret pris en Conseil des ministres d'exercer des pouvoirs exceptionnels²⁰⁶⁴. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) rend un avis à propos de cette loi dont elle estime une « mise en cause de l'équilibre des pouvoirs »²⁰⁶⁵ par une « concentration entre les mains de l'exécutif du pouvoir de restreindre les droits et libertés »²⁰⁶⁶. Là encore, l'une des sources d'inquiétude provient des compétences dévolues au Comité scientifique et de son mode de nomination. Le président du Comité est nommé par décret du président de la République, alors que son indépendance est primordiale vis-à-vis de l'exécutif, dans la mesure où celui-ci rend des avis sur la mise en œuvre par l'exécutif des pouvoirs de crise dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Le caractère public de ces avis en ferait potentiellement une autorité garante de la bonne gestion de la crise sanitaire par l'exécutif. Pourtant, la CNCDH note « l'absence de garanties relatives au fonctionnement et au contrôle de ces instances dont l'impartialité et l'indépendance devraient être assurées ».

²⁰⁶¹ Car en effet, et comme l'évoque Ö. Ülgen, le président peut prendre des dispositions de nature à modifier des dispositions législatives préexistantes, et qui seront amenées à persister dans le temps, alors qu'il serait plus convenu de procéder par le biais de mesures transitoires et propres à l'état d'urgence (Ö. Ülgen, « Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri », *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/1, p. 26).

²⁰⁶² Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

²⁰⁶³ Article 2 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020

²⁰⁶⁴ Le Premier ministre peut notamment, afin de garantir la santé publique, prendre certaines mesures de nature à restreindre ou limiter des libertés individuelles et collectives, à condition de respecter le principe de proportionnalité de ces mesures « aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu » (denier alinéa de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique). Le ministre de la santé peut, quant à lui, prendre des arrêtés dans le cadre prédéfini par le Premier ministre (article L. 3131-15 du Code de la santé publique).

²⁰⁶⁵ Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis A-2020-3 « État d'urgence sanitaire et État de droit », 28 avril 2020, [en ligne : https://www.cncdh.fr/sites/default/files/avis_2020_-_2_-_200424_avis_etat_durgence_sanitaire_et_etat_de_droit.pdf], p. 5.

²⁰⁶⁶ *Ibid.*, p. 6.

Dans le cadre du contexte sanitaire turc, l'état d'urgence n'a pas été déclaré. Pourtant, des mesures de nature à restreindre ou interdire les libertés individuelles et collectives ont bien été prises par l'exécutif. K. Gözler retrace ainsi sur son blog un résumé du « schéma juridique du processus de la lutte contre l'épidémie »²⁰⁶⁷ à travers une procédure opaque aboutissant à des décisions de sanctions administratives dont le fondement juridique apparaît fragile pour ne pas dire absent²⁰⁶⁸. Pour aboutir à ces sanctions, une décision est prise dans le cadre du Cabinet présidentiel²⁰⁶⁹, qui ne fait l'objet d'aucune publication, au fondement de laquelle le ministre de l'Intérieur prend une circulaire. Sur la base de cette dernière, des assemblées locales interviennent pour prévoir des sanctions générales. Les amendes administratives prévues pour absence de port du masque ou non-respect du confinement sont infligées sur la base des décisions de ces assemblées locales dont K. Gözler rappelle qu'elles n'ont pas de compétences en ce sens dans la mesure où de telles interdictions ne sont pas légalement consacrées.

Pour conclure, en France comme en Turquie, la crise sanitaire laisse place à une multiplication d'autorités administratives disposant de pouvoirs de sanction élargis sur la base de la compétence de l'exécutif, toujours placé sous le contrôle actif du président de la République. Si de telles crises impliquent la dévolution de pouvoirs importants aux dirigeants, la présidentialisation des pouvoirs de crise laisse place à un constat plus qu'évident dans ce cadre : la nécessité de renforcer le contrôle sur l'exercice de ces pouvoirs de crise.

2. Un contrôle limité du Parlement et du juge constitutionnel de nature à renforcer la présidentialisation des mesures d'urgence

L'inhibition de la fonction de tutelle dans sa dimension de contrôle implique un renforcement du contrôle des autres institutions pour la préservation de l'équilibre des pouvoirs en période de crise. Les pouvoirs de crise présidentiels sont bien soumis à un contrôle politique, celui du Parlement, et à un contrôle juridique, exercé par le juge constitutionnel. Le plus souvent, les mesures prises dans ces contextes particuliers interviennent dans le domaine de la loi et ont pour effet de restreindre les droits et libertés. Il apparaît donc essentiel que la représentation nationale statue effectivement et efficacement sur la pertinence du déclenchement et/ou de la prorogation de ces régimes d'exception. Cependant, dans le cadre du déclenchement des pouvoirs de crise, si le recours à l'article 16 en France ne donne pas lieu à un vote du Parlement²⁰⁷⁰, mais à

²⁰⁶⁷ K. Gözler, « Pandemiyle Mücadele Sürecinin Hukukî Şeması: Bir Özet », *Türk anayasa hukuku sitesi (site web)*, 18 mai 2021 [en ligne : www.anayasa.gen.tr/pandemi-ozet.htm].

²⁰⁶⁸ *Ibid.*

²⁰⁶⁹ L'auteur relève également que le « cabinet présidentiel » n'est pas lui-même un pouvoir constitué (*ibid.*).

²⁰⁷⁰ L'alinéa 4 de l'article 16 prévoit simplement que « le Parlement se réunit de plein droit », alors que l'alinéa 5 dispose que « L'assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels ».

un message à la Nation²⁰⁷¹, la mise en œuvre de l'état d'urgence en Turquie, suppose l'intervention des autorités gouvernementale, parlementaire et présidentielle dans la version initiale²⁰⁷². Si le président de la République de Turquie ne domine pas la mise en œuvre du processus, il l'accompagne depuis l'initiative, l'avis du CSN, jusqu'à l'adoption du décret en Conseil des ministres. Depuis la révision de 2017, c'est la décision présidentielle de déclarer l'état d'urgence qui est soumise « le même jour » à l'approbation de la GANT²⁰⁷³.

En France, la version initiale de la Constitution néglige le contrôle politique en ce qui concerne l'article 16. La révision de 2008 tente de corriger ce point, non pas en conférant un pouvoir de contrôle direct au Parlement, mais par le biais d'une saisine du juge constitutionnel par les autorités de saisine parlementaires²⁰⁷⁴. Dans le cadre de l'état d'urgence, le contrôle du Parlement intervient dans un délai de 12 jours afin de prolonger l'état d'urgence, et c'est à la loi d'en fixer la durée définitive. La révision du régime de l'état d'urgence par la loi du 20 novembre 2015 prévoit l'information du Parlement²⁰⁷⁵. Néanmoins, si le contrôle informatif du Parlement permet de mettre en exergue certains dysfonctionnements et la nécessité d'y remédier pour le gouvernement, il ne constitue cependant pas un outil efficace de contrôle dans la mesure où il ne lui confère pas un véritable pouvoir de sanction²⁰⁷⁶.

Concernant les mesures prises en application de l'état d'urgence en Turquie, les décrets-lois puis des décrets de la présidence de la République après la révision constitutionnelle de 2017 pris dans le cadre de l'état d'urgence doivent être ratifiés par la GANT. Alors que pour les décrets-lois, une période de trente jours est prévue pour cette ratification²⁰⁷⁷, aucune sanction n'est

²⁰⁷¹ Le Président de la République peut aussi adresser un message au Parlement à l'instar de celui émis par le général de Gaulle le 25 avril 1961 (Sénat, n°176, annexe au procès-verbal de la séance du 25 avril 1961, [en ligne : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/archives/D46/Charles_de_Gaulle/DeGaulle_25041961.pdf]).

²⁰⁷² Car en effet, la proclamation de l'état d'urgence par le Conseil des ministres sous la présidence du Chef de l'État est publiée au Journal officiel puis « soumise sans délai au vote de la Grande Assemblée nationale de Turquie » (article 121 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1982, version initiale). L'Assemblée peut décider « de modifier la durée de l'état d'urgence, peut la proroger à la demande du Conseil des ministres dans la limite de quatre mois, ou bien lever l'état d'urgence » (article 121 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1982, version initiale).

²⁰⁷³ Article 119 alinéa 2 de la Constitution de 1982.

²⁰⁷⁴ La révision constitutionnelle de 2008 en France vise précisément à apporter des garanties supplémentaires au regard de l'évolution du régime politique et du statut présidentiel par l'ajout d'un alinéa 6 à l'article 16 : « Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée » (Article 6 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République publiée au *JORF*, 24 juillet 2008, texte 1).

²⁰⁷⁵ Article 4-1 alinéa 1^{er} de la loi n°2015-1501 du 20 novembre 2015 : « l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures »

²⁰⁷⁶ Cf. *infra*, ce titre, chapitre II, section 2, §2, A., 1.

²⁰⁷⁷ Article 128 du Règlement des assemblées GANT dans sa version antérieure à la révision de 2018.

prévue en cas d'absence de ratification dans ce délai²⁰⁷⁸. D. Yılmaz souligne que certains décrets-lois d'état d'urgence n'ont fait l'objet d'aucune ratification par la GANT²⁰⁷⁹ et restent en attente au stade de la commission. La révision de 2017 modifie cette procédure qui concerne désormais les décrets de la présidence de la République²⁰⁸⁰. Comme évoqué précédemment, cette modification a pour effet de préciser le sort des décrets pris dans le cadre de l'état d'urgence et non ratifiés par la GANT. Elle permet en revanche au président de légiférer durant des périodes de trois mois au plus, sans que le Parlement ne soit contraint d'intervenir. Bien entendu, il ne tient qu'à la GANT de se saisir le plus rapidement possible de ces dispositions.

Le Parlement dispose donc d'une véritable faculté d'empêcher la mise en œuvre de l'état d'urgence dans le régime turc, alors que les pouvoirs de crise en France sont attribués pour une large part à l'exécutif, en ne prévoyant l'intervention parlementaire que dans un deuxième temps dans le cadre de l'état d'urgence. Ce contrôle est en revanche quasiment inexistant dans le cadre de l'article 16 qui reste un cas très particulier de régime de crise et n'a donc pas d'équivalent dans le régime turc. La restriction de l'exercice des droits et libertés individuelles et collectives dans ces contextes implique l'intervention de la représentation nationale. Si la déviance présidentialiste n'a pas pour effet d'annihiler le contrôle parlementaire, il le rend cependant insuffisant. Il apparaît donc compliqué de refréner l'extension des pouvoirs présidentiels par le mécanisme du contrôle parlementaire dans le système majoritaire français et turc.

Le contrôle du juge est alors essentiel. Il peut permettre d'encadrer les pouvoirs de crise de l'exécutif afin que ceux-ci respectent les principes constitutionnels auxquels ils sont soumis, notamment le principe de proportionnalité. Dans un contexte politique comme celui dans lequel a pu se trouver la Turquie en 2016, le pouvoir politique peut se trouver emprisonné dans une forme de manichéisme à travers une idée d'union nationale autour de ce contexte. Le contrôle parlementaire doit donc être conjugué au contrôle du juge qui peut avoir un regard plus pragmatique des mesures adoptées. Mais pour que le contrôle du juge soit efficace, encore faut-il que celui-ci présente toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance. L'expérience turque montre que des pouvoirs de crise exercés dans un contexte politique pressurant l'ensemble de la classe politique, et dans lequel un membre de la Cour constitutionnelle fait l'objet d'une procédure de révocation pour des raisons essentiellement politiques, peuvent logiquement affecter la jurisprudence du juge constitutionnel. Comme le démontre Ö. Ülgen, si la Constitution laisse une place à la GANT dans le cadre de l'exercice des pouvoirs d'urgence, elle ne prévoit pas un contrôle

²⁰⁷⁸ D. Yılmaz, « Olağanüstü halde yasamanın düzenleyici işlemlerin hukuki rejimi », *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/2, p. 610.

²⁰⁷⁹ *Ibid.*

²⁰⁸⁰ Article 119 alinéa 7 de la Constitution de 1982 dans sa version actuelle : « Sauf dans les états où la Grande Assemblée nationale de Turquie ne peut se réunir en cas de guerre et de force majeure ; les décrets de la présidence de la République pris durant l'état d'urgence font l'objet d'une discussion et d'une décision dans les trois mois. Dans le cas contraire, le décret de la présidence de la République pris durant les états d'urgence est abrogé de lui-même ».

effectif du pouvoir juridictionnel des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence²⁰⁸¹. Lors de sa dernière mise en œuvre en 2016, la Cour constitutionnelle s'est déclarée incompétente pour contrôler les décrets-lois adoptés dans ce cadre²⁰⁸², contredisant ainsi une jurisprudence précédemment développée conforme « à l'esprit du texte » qui lui permettait d'opérer un contrôle de compétence *rationae temporis* et *rationae loci*²⁰⁸³. Malgré de nombreuses irrégularités sur la forme de ces décrets-lois – sans même évoquer le fond – l'exécutif s'est donc trouvé libre de légiférer sans que les décrets-lois ne fassent l'objet d'un contrôle par le juge constitutionnel. Il en est allé de même concernant les recours individuels contre les décrets-lois de révocation ou de dissolutions d'organisations. La révision de 2017 interdit expressément à la Cour de contrôler les décrets de la présidence de la République pris dans le cadre de l'état d'urgence²⁰⁸⁴.

Quant au Conseil constitutionnel français, c'est dans sa décision du 26 mars 2020 relative à la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19²⁰⁸⁵, que celui-ci a montré une certaine souplesse à l'égard de dispositions, qui sur la forme comme sur le fond, présentaient selon la doctrine des violations de la Constitution²⁰⁸⁶. Il en va ainsi du report des délais de transmission des questions prioritaires de constitutionnalité par le Conseil d'État et la Cour de cassation, du délai pendant lequel le Conseil constitutionnel doit statuer dans le cadre de cette procédure, mais aussi de la procédure d'adoption de la loi. La loi organique aurait sans doute mérité un contrôle de constitutionnalité plus approfondi.

La particularité des périodes d'exception a donc pour effet de faire prospérer le présidentielisme à travers une fonction de tutelle renforçant la figure du chef de l'État comme garant des institutions. L'instrumentalisation d'une telle fonction au profit de la fonction gouvernementale est inévitable. Le contrepouvoir incarné par les juges constitutionnels apparaît comme étant insuffisant voire dépassé pendant ces périodes qui nécessitent d'être profondément repensées pour éviter que ne cesse de s'appliquer la Constitution. Le principal obstacle à la mise en œuvre de véritables contrepouvoirs dans le cadre du système présidentieliste est aussi ce qui le définit, à savoir la dualité fonctionnelle du président de la République. Il serait donc possible d'envisager de corriger les défauts du présidentielisme pour le rééquilibrer, pour en somme le rationaliser, à travers un retour à l'unité fonctionnelle du président de la République.

²⁰⁸¹ Il s'agit du propos général de son article publié en français v. Ö. Ülgen Adadağ, « L'état d'urgence et la Cour constitutionnelle turque », *op. cit.*, pp. 139-160.

²⁰⁸² *Anayasa Mahkemesi*, E. 2016/166, K. 2016/159, Kt. 12.10.2016 (*Resmî gazete*, 04.11.2016-29878).

²⁰⁸³ Ö. Ülgen Adadağ, « L'état d'urgence et la Cour constitutionnelle turque », *op.cit.*, p. 146.

²⁰⁸⁴ Article 16 de la loi constitutionnelle n°6771 du 21 janvier 2017.

²⁰⁸⁵ *Conseil constitutionnel*, Décision n°2020-799 DC du 26 mars 2020 (JORF, 31 mars 2020, texte n°5).

²⁰⁸⁶ V. par exemple en ce sens A. Vidal-Naquet, « Le virus, l'urgence sanitaire et le vaccin », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 123, 2020/3, pp. 669-683 ; J.-É. Gicquel, « La loi organique Covid-19 et l'irrespect non sanctionné de la Constitution », *La Gazette du Palais*, 7 avril 2020, n° 14, p. 3.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Si l'institution de la fonction présidentielle gouvernementale perturbe l'équilibre des pouvoirs dans le cadre de la déviance présidentialisée, c'est la dualité fonctionnelle du président de la République qui confère une spécificité au présidentielisme franco-turc. Alors que l'institution de la fonction présidentielle gouvernementale constitue une **déviance** du régime d'unité d'orientation politique parlementaire initialement consacré, la dualité fonctionnelle peut potentiellement donner lieu à des **dérives** en portant atteinte aux principes de l'État de droit et notamment à la protection des droits et libertés.

À ce titre, l'exemple turc est parfaitement révélateur des risques que comporte une telle dualité fonctionnelle. Si le système français peut apparaître *a priori* comme moins concerné par ceux-ci, il importe néanmoins d'y accorder une vigilance politique particulière. En effet, l'observation de la Turquie permet de considérer que l'accentuation de la dualité fonctionnelle est aussi liée au manque d'alternance politique. Si le système français était amené à connaître un contexte politique similaire, les risques liés à la dualité fonctionnelle présidentielle seraient décuplés.

Par suite, il importe de penser à des pistes pour mettre en œuvre une rationalisation du présidentielisme et la préservation des principes du constitutionnalisme liés notamment à la limitation du pouvoir.

CHAPITRE II

LA POSSIBLE RATIONALISATION DU PRESIDENTIALISME PAR LE RETOUR A L'UNITE FONCTIONNELLE PRESIDENTIELLE ?

Le terme de « rationalisation » est ici emprunté à B. Mirkine-Guetzévitch, qui l'utilise pour la première fois en ayant recours au concept de « parlementarisme rationalisé »²⁰⁸⁷. Celui-ci consiste à développer des mécanismes afin d'éviter la déviance d'un régime parlementaire vers un régime d'assemblée, défini, tout comme le présidentielisme, comme un régime de confusion des pouvoirs. La rationalisation du parlementarisme telle qu'elle s'observe dans le cadre des régimes politiques français et turc prend la forme d'un encadrement des pouvoirs du Parlement afin de conforter la mise en œuvre de la politique gouvernementale tout en complexifiant la remise en question de celle-ci afin de préserver la stabilité institutionnelle tant recherchée par les rédacteurs des Constitutions. Ainsi, ce qui n'est alors pas « conforme à la raison »²⁰⁸⁸ lors de la rédaction des Constitutions étudiées, et qu'il faut corriger, est une forme de redondances des crises institutionnelles. Dans le même esprit, la rationalisation du présidentielisme correspondrait à l'idée d'encadrer le pouvoir présidentiel de manière à équilibrer les pouvoirs mais sans remettre en question la stabilité institutionnelle de ce type de régime.

L'idée de rationaliser le présidentielisme n'est pas nouvelle, certains auteurs l'ont déjà envisagée dans leurs réflexions²⁰⁸⁹. C'est en ce sens que les révisions constitutionnelles menées à terme ou restées à l'état de projet sont envisagées sur le principe en France. Il apparaît en effet de plus en plus difficile de justifier cet exercice personnalisé du pouvoir dans les démocraties

²⁰⁸⁷ B. Mirkine-Guetzévitch, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel : les problèmes de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°45, 1928/1, p. 5-53.

²⁰⁸⁸ Le verbe « rationaliser » signifie « rendre rationnel, conforme à la raison » (v° « Rationaliser », CNRTL [en ligne : <https://www.cnrtl.fr/definition/rationaliser>]).

²⁰⁸⁹ V. par exemple M. K. Tchodie, *Essai sur l'évolution du présidentielisme en Afrique noire francophone : L'exemple togolais*, thèse de doctorat, Université de Caen, 1993 ; A. Le Divellec, « Chapitre 3. Présidence de la République et réforme constitutionnelle l'impossible «rationalisation» du présidentielisme français », in Jacques de Maillard (dir.), *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 91-110 ; P. Jarreau, « Un présidentielisme toujours pas rationalisé », *Le Monde*, 19 avril 2008, p. 2.

contemporaines qui offrent des outils permettant de simplifier une participation plus accrue des citoyens au pouvoir, ainsi qu'une responsabilisation des gouvernants. La crise des gilets jaunes en France en constitue un exemple, de même que la crise de la représentation qui tend à se généraliser²⁰⁹⁰. Afin d'équilibrer les pouvoirs, il est donc nécessaire de penser le présidentielisme dans un cadre plus démocratique. Les développements précédents et notamment le risque de déviance autoritaire ont fait comprendre que le régime ne peut acquérir une force démocratique uniquement par le biais de l'élection²⁰⁹¹.

Le présidentielisme est un régime politique qui se fonde sur le système majoritaire. Il y a bien une délibération politique dans le cadre parlementaire, mais le véritable centre de décision reste la présidence de la République. Celui-ci s'appuie surtout sur les ressorts que lui procure le parti politique et qu'il détient en tant que *leader*, mais aussi sur ceux fournis par son statut de président de la République et qui est nettement renforcé dans le cadre de la rationalisation du parlementarisme. La source du déséquilibre du pouvoir dans la déviance présidentieliste semble liée à cette conjugaison du double statut du président de la République, qui lui confère la double fonction préalablement étudiée, à savoir une fonction gouvernementale par son *leadership* ainsi qu'une fonction de tutelle par son statut constitutionnel conjugué à son pouvoir gouvernemental.

Si la concentration du pouvoir dans le cadre de la déviance présidentieliste tient essentiellement à la dualité fonctionnelle du président de la République, la rationalisation du présidentielisme serait logiquement envisageable par un retour à l'unité fonctionnelle du président de la République.

La rationalisation du présidentielisme ne peut donc prendre forme qu'en revenant sur la dualité de la fonction présidentielle. Se pose ainsi la question de savoir laquelle des deux fonctions devrait être annihilée à cette fin. La fonction présidentielle telle que conçue dans le cadre de la rédaction des Constitutions est à l'origine même de la déviance présidentieliste, et ce quand bien même elle ne serait pas accompagnée des révisions qu'on lui connaît tel que l'élection directe, la concomitance des mandats, *etc.* C'est d'ailleurs de cette conception de la fonction présidentielle, conjuguée à l'institution de la fonction gouvernementale, que naît la fonction présidentielle de tutelle, et qui permet au présidentielisme de s'infiltrer dans l'ensemble du réseau institutionnel, nuanciant alors le principe de séparation des pouvoirs et présentant même le risque de la dérive autoritaire du pouvoir.

Ainsi, l'objectif poursuivi dans le cadre de la rationalisation du présidentielisme est non pas de remettre en question la fonction présidentielle gouvernementale, mais bien sa fonction de tutelle. Il serait dans ces conditions possible de repenser un équilibre différent, tout en restant dans

²⁰⁹⁰ V. à ce sujet E. Duval, *Participation et démocratie représentative. Le cas de la France*, thèse de doctorat, Université de Caen, 2020.

²⁰⁹¹ C'est en ce sens que F. Zakeeria développe la notion de « démocratie illibérale » (F. Zakaria, « The rise of illiberal democracy », *Foreign Affairs*, n°76, 1997/6, pp. 22-43).

le cadre d'une unité d'orientation politique présidentielle définie lors de l'élection directe du président de la République.

Le rééquilibrage des pouvoirs tend forcément vers une démocratisation des institutions afin que le peuple puisse prendre toute sa place, notamment par le développement d'une participation directe au pouvoir. En effet, le maintien de l'unité politique présidentielle, et de la déviance présidentialisante, rend vaines toutes les tentatives de renforcement du rôle du Parlement en ce sens. Cependant, puisque la nature démocratique d'un système politique n'est jamais acquise et demeure toujours « perfectible »²⁰⁹², il semble nécessaire de rechercher d'autres moyens de favoriser le rôle du Parlement.

Le présidentielisme franco-turc est aussi susceptible d'être rééquilibré par un réagencement de la fonction de tutelle ainsi que par une prise en compte de la réalité de la fonction gouvernementale présidentielle. Depuis un certain nombre d'années maintenant, la France comme la Turquie, avec une certaine intermittence, connaissent une forme d'exercice présidentialisant du pouvoir. Bien que dans le cas de la Turquie, on ne puisse pas présumer de la pérennité de la révision de 2017, il semble que la culture politique tende naturellement vers une concentration du pouvoir. Par ailleurs, l'expérience méditerranéenne peut permettre une forme de projection selon laquelle d'une opposition frontale au mode de gouvernement présidentialisant, il est possible de passer à une réappropriation pleine et entière (voire davantage) de celui-ci. Il est donc à penser que l'opposition turque dans le futur, quelle qu'elle soit, trouve certains avantages à la consécration du présidentielisme et puisse se le réapproprier.

Pour en revenir à l'unité fonctionnelle, il faut reconnaître pleinement l'une des fonctions, à savoir la fonction présidentielle gouvernementale pour rester dans le cadre du présidentielisme (Section 1) et tenter d'annihiler l'autre, ou du moins d'en réduire considérablement les effets, afin qu'elle ne soit plus le propre de la fonction présidentielle (Section 2).

SECTION I - LA PLEINE RECONNAISSANCE DE LA FONCTION PRESIDENTIELLE GOUVERNEMENTALE : LA RESPONSABILISATION DE L'UNITÉ POLITIQUE PRESIDENTIELLE

Le problème posé par le régime d'unité d'orientation politique fondée sur la prééminence présidentielle est l'absence de moyens d'action réciproques. En effet, et comme vu au préalable, la garantie de l'équilibre des pouvoirs dans un régime d'unité d'orientation politique est la possibilité de remettre en question à tout moment la politique définie par le pouvoir gouvernemental par un pouvoir disposant de la légitimité à agir en ce sens. C'est le cas de la

²⁰⁹² Y. Mény, *Imparfaites démocraties : frustrations populaires et vagues populistes*, Les presses SciencesPo, 2019, p. 188.

représentation nationale, à savoir l'Assemblée nationale en France et la GANT en Turquie. Le président de la République, malgré son élection directe, ne peut être conçu, à lui seul, comme incarnant la représentation nationale. Il ne peut être un véritable représentant qu'en disposant de la majorité de cette représentation nationale, de sa confiance, au même titre qu'un gouvernement dans le cadre d'un régime parlementaire. Mais cette confiance doit aussi pouvoir être remise en cause pour équilibrer le régime, pour une pleine consécration de la fonction présidentielle gouvernementale.

Pourtant, et comme vu précédemment, le droit politique de la France et celui de la Turquie ne permettent pas, dans ce cadre, de créer un tel équilibre. En effet, la voie privilégiée par les rédacteurs des Constitutions est la stabilité institutionnelle par une complexification des procédures de mise en jeu de la responsabilité politique, soit la rationalisation du parlementarisme²⁰⁹³. Or, cela favorise dans le même temps la déviance présidentialiste. Aussi, la recherche de l'équilibre des pouvoirs et donc la rationalisation du présidentialisme passe par une responsabilisation du président de la République afin que l'unité d'orientation politique dictée par le président soit révocable par la représentation nationale ou directement par le peuple.

Dès lors, deux voies sont possibles. En premier lieu, et dans la tradition du régime parlementaire, une transformation de la responsabilité pénale du président vers une responsabilité politique est envisageable. Toutefois, cela ne semble non seulement pas réaliste car allant à l'opposé de la tendance actuelle des régimes politiques français et turc, mais aurait en plus pour effet de mettre en place un régime de type primo-ministériel dont les dynamiques internes diffèrent substantiellement du présidentialisme (§1). La solution qui semble la plus adaptée afin de responsabiliser le président de la République tout en maintenant un cadre présidentialiste et en respectant son statut, dont notamment son élection directe, se trouve dans l'instrument de la révocation populaire. Bien qu'il s'agisse là d'un instrument tout à fait nouveau pour ces deux régimes, il apparaît que ce soit le seul moyen de revenir à une unité fonctionnelle de l'institution présidentielle et susceptible d'être équilibrée par ce biais. Pour autant, si le droit de révocation peut permettre de conférer un caractère « continu » à la démocratie dans le cadre d'un régime de type présidentialiste, il présente aussi les risques de renforcer le pouvoir présidentiel par une légitimité qui serait doublée et d'accentuer ainsi les dérives populistes et/ou démagogiques (§2).

§ I. DES INSUFFISANCES DE LA RESPONSABILITE INSTITUTIONNELLE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

La responsabilité politique institutionnelle du président de la République serait celle qui permettrait d'interroger le maintien de l'unité politique entre la représentation nationale et le président de la République puisque c'est de celui-ci que provient le pouvoir d'impulsion. Pour ce

²⁰⁹³ V. par exemple en ce qui concerne la rationalisation du parlementarisme en France, P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », RDP, n°5-6, 1998, pp. 1507-1515 ; pour la consécration d'un régime parlementaire rationalisé en Turquie, v. par exemple E. Özbudun, *Türk anayasa hukuku*, op. cit., p. 64.

faire, il serait possible d'avoir recours à la méthode historique de mise en place de la responsabilité politique dans le cadre d'un régime parlementaire mais transposée au présidentielisme. Mais ce n'est pas la voie adoptée par le pouvoir constituant dérivé qui a fait, au contraire, le choix de renforcer l'irresponsabilité politique présidentielle (A). Si toutefois la mise en œuvre d'une telle responsabilité devait se concrétiser, il faudrait alors contourner les effets du système majoritaire, en risquant ainsi de fragiliser les fondements même du présidentielisme (B).

A. L'actuel renforcement de l'irresponsabilité présidentielle en contradiction avec l'institution de la fonction présidentielle gouvernementale

Le pouvoir allant de pair avec la responsabilité afin de préserver l'essence de la souveraineté, l'institution de la fonction présidentielle gouvernementale devrait être accompagnée du développement d'une procédure de responsabilité politique visant directement ou indirectement le président de la République. Une telle responsabilité, qui n'est donc pas institutionnalisée dans les régimes politiques étudiés, pourrait naître de la pratique, au même titre que l'institution de la fonction présidentielle gouvernementale. En effet, la naissance de la responsabilité politique correspond historiquement à la transformation de la responsabilité pénale ministérielle. Aussi, si la préservation de l'essence de la souveraineté est un enjeu crucial, il s'agirait de corriger la déviance présidentieliste en lui affectant une responsabilité de nature politique afin de combler les lacunes mises en évidence par cette pratique du pouvoir.

Toutefois, c'est la tendance inverse qui est observée dans le régime politique en France comme en Turquie puisque la responsabilité dite pénale ou « constitutionnelle » du président de la République est encadrée de plus en plus strictement par les dispositions idoines. En effet, la rédaction initiale des Constitutions française de 1958 et turque de 1982 consacre déjà et logiquement l'irresponsabilité politique présidentielle dans le prolongement de sa neutralité²⁰⁹⁴. Dès lors, ce n'est que dans les seuls cas de haute trahison, prévus respectivement à l'article 68 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958²⁰⁹⁵ et à l'article 105 alinéa 3 de la Constitution de 1982²⁰⁹⁶ dans leur version initiale, que la responsabilité présidentielle peut être mise en cause. Or, l'hypothèse de la mise en jeu de cette responsabilité est strictement encadrée, afin, précisément,

²⁰⁹⁴ Cf. *supra*, partie I, titre I, chapitre 1.

²⁰⁹⁵ « Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute Cour de Justice » (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9165).

²⁰⁹⁶ « Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır » [« Le président de la République est mis en accusation pour haute trahison à l'initiative d'au moins un tiers du nombre total de membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie et par la décision d'au moins trois quarts du nombre total de membres »] (*Resmî gazete*, 09.11.1982-17863, p. 29).

d'éviter une évolution vers une forme de responsabilité politique. Le premier obstacle à une telle évolution est la distinction entre les actes détachables et les actes non détachables de la fonction présidentielle²⁰⁹⁷, puisque c'est justement dans ce dernier cas qu'une évolution du régime de responsabilité présidentielle permettrait une consécration de la fonction gouvernementale du président.

Selon la rédaction des Constitutions de 1958 et de 1982, seule l'existence d'une haute trahison, qui ne concerne dans les deux cas que les actes accomplis dans le cadre de la fonction présidentielle, permet d'enclencher la procédure de responsabilité du président de la République. La référence à la notion de « haute trahison » est classique dans la procédure de responsabilité des chefs de l'État en régime parlementaire, mais apparaît particulièrement inadaptée pour la mise en place d'une procédure de responsabilisation d'un pouvoir actif dans le cadre d'un régime d'unité d'orientation politique, c'est-à-dire une responsabilité politique. C'est une notion qui porte intrinsèquement à l'hypothétique recours qui peut en être fait un caractère exceptionnel. Malgré cela, le caractère flou du contenu de la « haute trahison » pourrait aussi donner lieu à une interprétation plus ou moins extensive. Mais la procédure qui encadre la mise en jeu de cette responsabilité présidentielle par des étapes suffisamment précises, ainsi que l'imposition de majorités contraignantes, est de nature à empêcher une telle mutation de la responsabilité présidentielle d'une responsabilité pénale vers une responsabilité politique. Pour les actes détachables de la fonction présidentielle, des précisions ont pu être apportées par la suite lors de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles²⁰⁹⁸, laissant déjà entrevoir les insuffisances des rédactions initiales des Constitutions étudiées et la nécessité de préciser le statut constitutionnel du président de la République.

Dès lors, la question s'est posée dans les deux États de repenser le statut présidentiel, dont notamment sa responsabilité, afin que celui-ci soit en adéquation avec l'évolution de sa fonction. Il était donc attendu des révisions constitutionnelles portant sur le statut du chef de l'État la mise en place d'une procédure de responsabilité présidentielle à la hauteur de son pouvoir afin de mettre fin à la distorsion observée dans la déviance présidentialisée entre le pouvoir et la responsabilité. S'agissant du contexte des deux révisions, alors que la France a eu à traiter spécifiquement de la

²⁰⁹⁷ Cette distinction est opérée par B. Constant qui la met au point dans son étude sur la responsabilité ministérielle (B. Constant, *Œuvres, Principes de politique*, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », Gallimard, 1957, pp. 1126-1143).

²⁰⁹⁸ Pour les actes détachables de la fonction présidentielle, en France, le Conseil constitutionnel par la décision n°98-408 DC du 22 janvier 1999 relative au Traité portant statut de la Cour pénale internationale (*JORF*, 24 janvier 1999, p. 1317) et la Cour de cassation par un arrêt rendu en Assemblée plénière le 10 octobre 2001 (Cass., Ass., 10 octobre 2001, bulletin criminel n°206, *Breisacher*) ont eu l'occasion d'apporter des précisions en ce sens. Ils confèrent ainsi une immunité au président de la République pour les actes détachables de la fonction présidentielle et suspendent la prescription de l'action publique durant le mandat présidentiel. En Turquie, alors que la Constitution de 1924 consacre une disposition spécifique qui encadre la responsabilité présidentielle pour les actes commis en-dehors de sa fonction et prévoit l'immunité présidentielle durant le mandat, les Constitutions de 1961 et 1982 passent sous silence cette situation (v. E. Özbudun, *Türk Anayasa hukuku, op. cit.*, p. 311). Ainsi, selon la doctrine cette même solution s'applique dans le cadre de la Constitution de 1982, qui se fonde sur l'immunité des ministres (B. Tanör, N. Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına göre türk anayasa hukuku*, 17^e éd., Beta, 2018, pp. 354-355).

question de la responsabilité présidentielle, notamment à la suite du débat jurisprudentiel née du cas de J. Chirac et de la promesse de ce dernier lors de la campagne présidentielle de 2002 de concilier « l'exigence de justice et le respect de l'indépendance de la fonction présidentielle »²⁰⁹⁹, c'est dans une perspective bien plus large que le sujet s'est posé en Turquie avec la révision de 2017. Il s'agit dans ce cas d'un changement plus global de la nature du régime politique consacré dans le texte constitutionnel, en repensant le statut présidentiel dans le cadre d'un exécutif monocéphale et organiquement indépendant de la représentation nationale. Dès lors que l'inspiration de ce régime, inédit sous plusieurs aspects, est tout de même présentée comme américaine, le défaut de consécration de la responsabilité politique du président de la République n'est pas surprenant. Néanmoins, et comme dans tous les régimes politiques qui s'inspirent du seul régime présidentiel ayant réussi à établir un certain équilibre des pouvoirs, l'absence des *checks and balances* tels qu'ils existent aux États-Unis²¹⁰⁰ est constitutive d'un défaut dans la conception même de l'équilibre des pouvoirs. Pourtant, la nature de la fonction présidentielle ainsi modifiée aurait dû être accompagnée d'une procédure de responsabilité, fût-elle pénale, plus en adéquation avec cette nouvelle fonction.

Il n'en est rien puisque la révision de 2017 prend le parti opposé en renforçant l'irresponsabilité pénale du président par une procédure de mise en jeu de la responsabilité pénale plus compliquée à mettre en œuvre par rapport à la version initiale de la Constitution de 1982²¹⁰¹. En complexifiant d'autant la procédure de mise en jeu de la responsabilité présidentielle, alors que son pouvoir est, par ailleurs, amplifié, la révision constitutionnelle de 2017 crée un déséquilibre particulièrement risqué pour la démocratie. Pourtant, certains auteurs soutiennent que la responsabilité présidentielle est renforcée par le biais du mécanisme de renouvellement bilatéral mis en place à l'article 116 de la Constitution de 1982. Cependant, le mécanisme du renouvellement bilatéral, par ses modalités, n'organise pas une interdépendance entre les pouvoirs exécutif et législatif permettant d'avoir recours à l'arbitrage populaire en cas de blocage comme indiqué par les rédacteurs de la révision. Il s'agit en réalité d'un instrument permettant de sécuriser la prééminence présidentielle sur les institutions afin de conserver la nature présidentialisée du

²⁰⁹⁹ Programme de M. Jacques Chirac, *Président de la République et candidat à l'élection présidentielle 2002*, intitulé : "Mon engagement pour la France", 25 mars 2002, p. 5 du pdf disponible sur le site de l'Élysée [en ligne : <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-9944-fr.pdf>].

²¹⁰⁰ Soit essentiellement un véritable contre-pouvoir juridictionnel et une forme d'État de type fédéral permettant une séparation verticale des pouvoirs.

²¹⁰¹ A. Fistikci, « Le statut partisan du chef de l'État turc », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n°16, 2018, p. 91 : « En matière de responsabilité pénale du président, il est possible pour la GANT d'introduire une proposition d'enquête parlementaire mais elle ne peut être initiée qu'à la majorité absolue du nombre total de députés et adoptée à la majorité des trois cinquièmes du nombre total de députés. Si cette majorité est réunie, l'instruction est menée par une commission de quinze parlementaires issus des différents partis politiques représentés à la GANT et proportionnellement à leur nombre après tirage au sort. La commission transmet son rapport qui est examiné en séance plénière. La GANT peut saisir la Haute Cour par une majorité des deux tiers qui statuera sur le sort du président. Bien que la saisine de la Haute Cour exige une moindre majorité depuis la révision de 2017 (une majorité de trois quarts du nombre total des députés était exigée auparavant), l'initiative de l'enquête parlementaire s'est davantage complexifiée (l'initiative étant dévolue à un tiers avant la révision de 2017, alors que la proposition d'enquête doit être adoptée à une majorité des trois cinquièmes difficile à atteindre) ».

régime ainsi mis en place en soumettant organiquement l'organe législatif au président de la République²¹⁰².

Dès lors, il y a une confusion entretenue par ces révisions sur le statut présidentiel qui, en renforçant l'irresponsabilité présidentielle, brouille un peu plus les pistes en ce qui concerne la nature du pouvoir présidentiel. En effet, celui-ci tend à accentuer la dimension tutélaire du pouvoir présidentiel, alors que sa dimension gouvernementale est de plus en plus affirmée dans la pratique, voire dans le texte constitutionnel des régimes français et turc²¹⁰³. Il est possible à ce propos de raisonner sur le « pouvoir d'État » du président de la République, tel que conceptualisé par G. Burdeau, qui est conservé dans le présidentielisme franco-turc, en plus du développement d'un « pouvoir démocratique » présidentiel²¹⁰⁴. Alors que le premier suppose une forme de permanence, et donc l'affirmation d'une responsabilité, le second ne peut avoir de « démocratique » que le nom, s'il n'est pas responsabilisé.

Il est possible d'observer la même tendance en France à travers la révision de 2007 sur le statut présidentiel. L'objectif premier est de clarifier le statut présidentiel en responsabilisant celui-ci sans pour autant instituer une responsabilité politique assimilable à la responsabilité gouvernementale. Finalement, c'est le renforcement de l'irresponsabilité présidentielle qui est mis en œuvre par cette révision. Pourtant et à première vue, le remplacement de la « responsabilité pour haute trahison » par « des manquements à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat » peut laisser penser à une transformation de la procédure de mise en jeu de la responsabilité présidentielle, d'une procédure pénale vers une procédure plus ouverte, et qui peut ainsi prendre la forme d'une responsabilité politique. Alors qu'il est question de « responsabilité » dans l'ancienne version de l'article 68, il s'agit bien d'une « destitution » dans cette nouvelle version, laissant penser à l'institution d'un mécanisme de dépendance organique du président qui peut ainsi être destitué par le recours à cette procédure. Néanmoins l'article 67 a pour effet de conférer au président de la République « une immunité absolue pour tous les actes qui ne sont pas accomplis dans l'exercice de ses fonctions »²¹⁰⁵, alors que la logique de démocratisation et le principe du respect de l'égalité devant la loi auraient plutôt conduit à encadrer davantage la règle de l'immunité pour limiter son application aux cas qui gêneraient effectivement l'exercice de la fonction présidentielle²¹⁰⁶. Par ailleurs, l'absence de définition des « cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat », conjuguée aux conditions de majorité exigée pour réunir la Haute Cour, c'est-à-dire une majorité de deux tiers de

²¹⁰² Cf. *supra*, cette partie, titre I, chapitre I, section 2, §2.

²¹⁰³ Cf. *supra*, cette partie, titre I, chapitre I, section 2, §2.

²¹⁰⁴ G. Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, 9^e année, n°1, 1959, pp. 89-90.

²¹⁰⁵ H. Portelli, « La pénalisation de la vie politique », *Pouvoirs*, n°128, 2009/1, p. 117.

²¹⁰⁶ V. par exemple en ce sens F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 599.

chaque chambre, a pour effet de déresponsabiliser presque totalement le président de la République qui exerce pourtant une fonction gouvernementale dans le cadre de la présidentialisation.

Les révisions constitutionnelles de 2007 en France²¹⁰⁷ et de 2017 en Turquie²¹⁰⁸ n'ont pas su satisfaire les attentes en matière de rééquilibre des pouvoirs par une responsabilisation adéquate du président de la République et significative d'une démocratisation des institutions politiques. Aussi cette « extension des immunités présidentielles »²¹⁰⁹ dans les deux États démontre clairement la volonté de maintenir l'irresponsabilité présidentielle, tout en créant une fausse illusion sur une révision du statut présidentiel afin de légitimer le pouvoir présidentiel. Le discours d'Épinal prononcé par N. Sarkozy est parfaitement révélateur de cette illusion puisque celui-ci se pose à différentes reprises comme le responsable de la politique qu'il impulse, alors qu'il n'y a pas de moyen de révoquer le mandat présidentiel avant son terme dans les faits²¹¹⁰. Une telle conception des choses est sans doute aussi en lien avec la culture politique des deux systèmes politiques étudiés qui lie le statut de chef de l'État à l'héritage monarchique dans laquelle s'inscrit aussi la présidentialisation. Il paraît très difficile de se détacher complètement de l'idée du caractère « sacré » dont disposait le monarque mais très inadapté à ce « monarque républicain » dans un régime démocratique.

Ainsi, pour des raisons qui seraient finalement assimilables à l'inefficacité de la responsabilité gouvernementale, mais qui présentent davantage de contraintes dans le cadre de la mise en œuvre de la responsabilité présidentielle, il n'apparaît pas possible d'envisager la transformation du régime de responsabilité présidentielle sur la base des règles constitutionnelles établies initialement sans une révision constitutionnelle tenant précisément compte de l'évolution du positionnement du chef de l'État. Cela est confirmé avec les révisions de 2007 en France et 2017 en Turquie qui, contrairement à ce qui en est attendu ont pour effet de renforcer non seulement l'irresponsabilité présidentielle mais aussi son immunité de manière plus générale.

B. Les difficiles conditions de mise en œuvre d'une responsabilité institutionnelle efficace du président de la République : un conflit de légitimité

Face à l'inefficacité des modes de responsabilité prévus par les Constitutions étudiées, des modes de responsabilité alternatifs devraient naître de la pratique afin de combler les lacunes constitutionnelles créées par la distorsion entre le pouvoir présidentiel et son irresponsabilité. C'est tout d'abord le président lui-même qui doit agir en ce sens afin de légitimer sa force politique. En

²¹⁰⁷ Loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution (*JORF*, 24 février 2007, texte n°6).

²¹⁰⁸ Article 9 de la loi constitutionnelle n°6771 du 21 janvier 2017 (*Resmî gazete*, 11.02.2017-29976).

²¹⁰⁹ F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 598.

²¹¹⁰ Discours prononcé par N. Sarkozy à Épinal, le 12 juillet 2007 [en ligne : <https://www.vie-publique.fr/discours/167260-declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-le-ro>].

effet, parallèlement à l'attribution d'un pouvoir gouvernemental qui n'est constitutionnellement pas le sien, le président doit assumer la responsabilité politique qui en découle dans un régime d'unité politique des pouvoirs. Pour cela, la rationalisation du présidentielisme suppose en premier lieu la reconnaissance d'un exécutif monocéphale, car il revient au président de la République de porter la responsabilité de la politique qu'il entend mener. En effet, l'exécutif bicéphale pourrait se maintenir en France seulement dans le cas où des réformes seraient mises en œuvre pour un retour à une unité politique parlementaire dans laquelle la force d'impulsion politique pourrait effectivement être exercée par le gouvernement placé sous la responsabilité du Parlement. Mais s'il faut rester sur une unité politique présidentielle, la consécration de son caractère monocéphale est essentielle afin de mettre fin à l'hypocrisie institutionnelle de l'institution du Premier ministre comme fusible de la politique présidentielle. Celui qui définit l'orientation de la politique et qui compose ainsi l'unité politique doit le faire en accord avec la majorité et en étant directement responsable devant elle.

En deuxième lieu, le président doit démissionner dès lors que la représentation nationale n'est pas ou plus en phase avec la politique menée. Il s'agit ici d'une conception qui se rapprocherait de la conception gaullienne de l'exercice de la fonction présidentielle mais sans s'y confondre totalement. En effet, l'interrogation de cette unité doit pouvoir s'effectuer à tout moment, et non pas seulement lors d'échéances électorales ou référendaires au risque de consacrer un régime plébiscitaire. La logique parlementaire du régime suppose l'interrogation *continue* de l'unité politique entre les institutions. Ainsi, plusieurs espaces permettent de réinterroger l'unité politique, puisque cela est de moins en moins possible dans l'espace parlementaire dans les systèmes majoritaires. Dans le cadre de la déviance présidentialiste, c'est le « système de partis prédominant », avec la présence de partis fortement verticalisés et disciplinés, qui permet de mettre au pas une grande partie de la majorité présidentielle élue. Aussi, si une contradiction peut intervenir au sein de cette majorité, même dans le cas d'un système présidentialiste où le pouvoir est concentré, c'est essentiellement au sein de cette majorité que la question est débattue et réglée. Une responsabilisation efficace suppose l'assouplissement du *leadership* présidentiel sur la majorité, sans une remise en question totale de celle-ci au risque de perdre l'unité politique. Il apparaît alors essentiel de détacher suffisamment les élections législatives de celles présidentielles afin d'assouplir ce *leadership* présidentiel.

Si procéder aux élections législatives antérieurement aux élections présidentielles pourrait être une solution dans le cadre d'un régime de pluralité d'orientation politique, cela ne permettrait pas une réaffirmation de la force politique de la représentation nationale dans le cadre d'une unité politique. En effet, pour un réel détachement des enjeux de ces deux élections, il est nécessaire de prévoir un laps de temps suffisamment long entre les élections. Mais la longueur de celui-ci accentuerait d'autant plus la légitimité politique présidentielle par rapport à celle de la représentation nationale. En effet, la légitimité politique présidentielle serait alors plus en phase avec l'orientation politique des citoyens au moment de son élection, délégitimant toute action de mise en jeu éventuelle de la responsabilité présidentielle. Dans le cas inverse, si les échéances sont

rapprochées, c'est l'élection présidentielle qui conditionnerait les élections législatives, peu importe le moment où elle interviendrait. Tandis que des échéances plus éloignées, et des élections législatives postérieures aux élections présidentielles, permettraient de légitimer la représentation nationale et de contraindre la politique présidentielle à s'adapter à la composition des rapports de forces nouvellement établis par l'électorat. Ainsi, la responsabilité politique présidentielle serait effective et même efficace, non pas par une mise en œuvre systématique, mais par une réelle contrainte des équilibres des forces politiques en présence au sein de la représentation nationale sur la politique impulsée par le président. Toutefois, l'articulation des différentes élections aurait alors pour effet de remettre en question l'unité politique du régime et serait de nature à créer une instabilité, notamment en cas d'alternance politique. Cette solution est ainsi particulièrement inadaptée à des régimes fortement polarisés comme c'est le cas en Turquie et, dans une moindre mesure, en France.

Par ailleurs, la rationalisation du présidentialisme et l'effectivité de la mise en place d'une véritable responsabilité présidentielle supposent la prise en compte de la position présidentielle au sein de son parti. S'il est possible de concevoir un retour à l'unité fonctionnelle du président de la République, de contrôler et de restreindre ainsi la dimension tutélaire de son pouvoir, le président peut ouvertement prendre sa place au sein du parti politique. L'expérience des régimes d'unité d'orientation politique démontre que c'est d'abord par une remise en question interne au parti que la responsabilité politique des dirigeants est efficacement mise en cause. En effet, si la dynamique actuelle est maintenue, le débat en interne de la majorité présidentielle pourrait exercer une influence considérable sur l'efficacité de la mise en jeu de la responsabilité politique présidentielle. Un débat sur la mise en cause de la responsabilité présidentielle serait donc pour l'essentiel mené au sein du parti du président de la République et ne pourrait être impulsé que par la base du parti politique. Alors, une remise en question de la politique présidentielle par la base militante du parti serait annonciatrice d'une remise en question bien plus large de l'unité politique présidentielle. Son expression pourrait ainsi amorcer et légitimer une procédure de mise en jeu de la responsabilité politique présidentielle, l'objectif étant bien évidemment non pas de remettre en question de manière systématique le mandat présidentiel, mais de multiplier le plus possible les occasions d'interroger celui-ci afin de renforcer le caractère démocratique des institutions. Il s'agit là d'une manière de profiter des avantages offerts par le système représentatif, tout en maintenant le dialogue avec les citoyens, en les encourageant notamment à s'intéresser aux questions politiques en dehors des échéances nationales par une participation plus active à la vie des partis politiques. En renforçant aussi le rôle de la base du parti, c'est la construction oligarchique de ces derniers qui peut être remise en cause, et cela par un moyen permettant de contourner les inconvénients des instruments de la démocratie directe tels que le référendum.

Par ailleurs, et toujours dans cette perspective de nuancer les effets du système majoritaire, qui ne peut donc être remis en question puisqu'il constitue le fondement même des régimes politiques étudiés, il est nécessaire d'attribuer une tribune visible à l'opposition politique. L'expression de l'opposition dans le débat institutionnel, notamment au sein du Parlement est

essentielle, raison pour laquelle il faut qu'elle soit conservée et renforcée. Néanmoins, cette parole, pour être suffisamment entendue et identifiable, doit constituer une contre-offre politique. La dérive présidentialiste et l'absence de responsabilité politique présidentielle ont pour effet, que ce soit en France ou en Turquie, de cantonner l'opposition dans un rôle de critique de la politique présidentielle, sans nécessairement faire état clairement de la contre-offre politique proposée par celle-ci. C'est en effet très souvent la critique qui est faite à l'opposition turque du CHP. Dès lors, il apparaît plus difficile, comme le démontre aussi l'exemple turc, d'avoir une forme d'alternance politique qui n'annihile pas les effets du présidentialisme mais permet néanmoins d'en nuancer les effets, ce qui renforce, d'une certaine manière, l'irresponsabilité politique présidentielle²¹¹¹. Alors qu'en Turquie, la forte polarisation des partis, et l'existence d'un noyau électoral de plus en plus idéologiquement ancré au sein du parti, rend encore plus cruciale la bonne information des citoyens sur l'existence et le contenu des contre-offres politiques. Le problème posé dans les régimes présidentialistes, qui est visible en Turquie, mais également en France, est une concentration idéologique des grands espaces médiatiques²¹¹². Il importe donc d'imposer, au moins aux grands médias généralistes, le respect d'un équilibre pluraliste comme ce qui existe dans le cadre des élections (contrairement au cas de la Turquie où la majorité a plus de temps de parole). Si la neutralité des médias apparaît de plus en plus comme utopique, le respect de la diversité peut permettre de créer plus de perméabilité et imposerait un renouvellement constant de la réflexion politique d'abord au sein des partis, puis au sein des institutions. Dès lors que l'opposition pourrait être en mesure de constituer sa propre offre idéologique et de présenter celle-ci dans le cadre médiatique, la responsabilité politique serait alors en mesure d'être plus effective et efficace²¹¹³.

Enfin, si la procédure de mise en jeu de la responsabilité politique présidentielle avait des chances d'aboutir, une question de conflits de légitimité devrait nécessairement se poser. La représentation nationale, qui incarne l'ensemble de la nation, ou bien d'une manière plus pragmatique l'ensemble des citoyens dans leur diversité politique, aurait-elle néanmoins la légitimité suffisante pour renverser le président élu au suffrage universel direct ? D'un point de

²¹¹¹ En effet, il n'est pas question ici d'une responsabilité politique à proprement parler puisqu'il s'agit de l'absence de reconduction du mandat présidentiel et de celui de sa majorité par l'électorat. Si, pour certains auteurs, l'échec électoral d'un gouvernant candidat à sa propre succession peut se confondre avec une forme de responsabilité politique (v. par exemple en ce sens E. Zoller, *Droit constitutionnel*, 2^e éd., coll. « Droit fondamental », PUF, 1999, p. 448). Mais il ne s'agit pas de la responsabilité politique permettant de préserver l'unité du régime qui doit pouvoir être mise en œuvre à tout moment du mandat et non pas uniquement durant les échéances électorales.

²¹¹² M. Diard, « Concentrations des médias : les milliardaires vous informent ! », *La Pensée*, n°385, 2016/1, pp. 17-26.

²¹¹³ Là encore, l'exemple turc permet de nourrir la réflexion en ce sens. Le contrôle des médias par le pouvoir, notamment des flux d'informations, démontre clairement qu'il s'agit d'un outil très utile à la concentration des pouvoirs et à la préservation de la majorité présidentielle malgré toutes les erreurs qui peuvent être commises par cette dernière dans la mise en œuvre de ses politiques publiques. En août 2020, l'interdiction faite aux médias de couvrir les incendies ayant lieu dans le sud par la RTÜK (Conseil supérieur de l'audiovisuel turc), alors révélée par l'un de ses membres appartenant à l'opposition, est particulièrement significative d'un danger pour les droits et libertés, dont notamment la liberté d'expression et le droit à l'information du citoyen (« RTÜK'ten kanallara 'yangin' yasağı! », *Cumhuriyet* (site web), 3 août 2021 [en ligne : <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/rtukten-kanallara-yangin-yasagi-1857587>]). Au-delà du contrôle institutionnel des flux médiatiques, il est aussi nécessaire de penser à la question de l'indépendance des médias au regard de la concentration des médias qui pose de plus en plus question ces dernières années en France comme en Turquie (pour la France, v. le graphique conçu par J. Fabre et alii, *Le Monde diplomatique* (site web), [en ligne : <https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/PPA>]).

vue juridique, cela pourrait parfaitement se concevoir par le recours à la théorie de la représentation, mais ce serait très difficile politiquement sans avoir l'appui politique des citoyens par le biais d'un arbitrage populaire sur la mésentente entre le président et la représentation nationale. Du fait de la **légitimité électorale du président**, il est nécessaire de revoir la concomitance des élections, de désolidariser les élections présidentielles et législatives afin de renforcer la légitimité du Parlement qui doit être indépendante de celle du président, mais alors le risque est une remise en question de l'unité.

Ainsi, la responsabilisation politique du président devant la représentation nationale apparaît difficile et risque de conduire à une instabilité institutionnelle si elle était effective. Aussi, il faut retourner à la source du pouvoir présidentiel pour retrouver le seul mode de responsabilité envisageable pour une consécration pleine et entière de la fonction présidentielle gouvernementale.

§ 2. DE LA NECESSITE D'UNE RESPONSABILITE POPULAIRE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE COMME RENFORT DEMOCRATIQUE A L'UNITE POLITIQUE PRESIDENTIELLE

Si la responsabilité institutionnelle du président de la République est difficile à mettre en œuvre, tant en raison de sa légitimité électorale que de l'existence d'un système majoritaire, il apparaît nécessaire, dans le but de responsabiliser la fonction présidentielle gouvernementale afin de la consacrer pleinement, de faire intervenir les citoyens qui ont contribué à son élection. Mais auparavant, il faut s'interroger sur la conciliation de cette légitimité présidentielle avec le système représentatif, dans lequel le président n'est en principe pas un représentant (A). Ainsi, l'ultime moyen de légitimer la fonction présidentielle gouvernementale dans le cadre d'un système représentatif conjugué à un régime d'unité politique est, paradoxalement, de consacrer la révocation populaire (B).

A. Un présidentialisme en contradiction avec les fondements de la démocratie représentative : la nécessité de renforcer l'unité politique

Dans le cadre des régimes d'unité d'orientation politique, le corps électoral, qui compose pourtant cette unité politique puisqu'il en est à l'origine, voit son intervention limitée aux échéances électorales. La domination du système représentatif limite effectivement le recours, même ponctuel, aux instruments de la démocratie participative²¹⁴. Que le principe de souveraineté

²¹⁴ C. Close, « Rapport au système représentatif et soutien à la démocratie directe et délibérative. Analyse comparée des attitudes des élus nationaux en Europe », *Participations*, n°26-27, 2020/1-2, p. 197 : « Si le référendum peut servir d'outil plébiscitaire à une majorité au pouvoir, de moyen d'éviter le débat parlementaire et d'outil de légitimation

soit conçu comme résidant dans le peuple ou dans la nation ou encore dans une combinaison de ces deux concepts par l'intervention intermittente de référendums, la marginalisation du peuple dans l'exercice du pouvoir est une réalité, alors que le système représentatif fait l'objet d'un questionnement de plus en plus présent à travers la « crise de la représentation ». Quant au présidentielisme qui constitue une déviance de ces régimes d'unité d'orientation politique, il a pour effet d'exacerber cette marginalisation du peuple ou de la nation, dans la mesure où l'unité politique mise en place ne se fonde plus dans les faits sur la représentation nationale mais est déterminée car impulsée par le président de la République. Ainsi, alors que ce qui justifie et légitime le système représentatif, notamment dans le cadre d'un régime parlementaire, est le principe de la représentation, le président de la République s'appuie sur son élection directe, qui ne lui confère pourtant pas une qualité de représentant, afin d'impulser la politique sans s'appuyer directement sur le peuple en dehors de son élection, laissant quelque peu dans l'ombre la représentation nationale.

Tout cela a pour effet de créer une certaine confusion à propos du détenteur de la souveraineté et, par la même occasion, des organes habilités à représenter la volonté du souverain. C'est ainsi sur la base de sa légitimité électorale que la fonction présidentielle gouvernementale trouve sa justification politique. Aussi, l'évolution même du présidentielisme dans le cadre des régimes politiques français et turc se présente comme un conflit entre la légitimité politique d'une part, et la légitimité juridique de l'autre. En effet, la notion de légitimité, qui se traduit chez certains auteurs comme le « devoir-être du droit positif »²¹¹⁵, a souvent été exclue de la recherche des sciences juridiques dites pures²¹¹⁶ puisque s'apparentant davantage à une question d'ordre sociologique selon une prise de position assez habituelle chez les positivistes et les normativistes. Elle est rattachée, voire parfois confondue, au concept de légalité. Cependant, lorsqu'il est question de justification du pouvoir dans un régime démocratique, la dimension purement juridique ne peut suffire à définir cette notion. Le respect de l'État de droit, dont notamment les droits fondamentaux, constitue une nécessité absolue pour reconnaître la légitimité d'un pouvoir. Aussi est-il impossible de nier la dimension juridique de la légitimité. En même temps, dans le cadre des sociétés démocratiques, l'expression directe du suffrage universel dispose d'une dimension particulière par rapport à l'exercice du pouvoir. Bien que cette affirmation soit contestée en théorie²¹¹⁷, il est difficile en pratique de remettre en cause ou de brider l'expression du corps

populaire (Gessler, 2017), le fait est qu'il entraîne un certain degré d'ingérence de l'opinion publique dans le processus législatif, de même qu'un degré important d'incertitude quant au résultat. Cette ingérence et cette incertitude auraient tendance à rendre les représentants assez réfractaires à ce type de dispositif. Par ailleurs, un recours plus fréquent au référendum diminuerait le pouvoir et l'autorité des instances élues, et symboliserait la faillite du système politique à résoudre ses problèmes via des processus conventionnels (Povich, 2017) ».

²¹¹⁵ V. par exemple M.-A. Cohendet, « Légitimité, effectivité et validité », *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Montchrestien, 2001, pp. 201-234.

²¹¹⁶ C'est notamment le cas chez Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, 2^{ème} édition, Dalloz, 1962.

²¹¹⁷ En effet le corps électoral est conçu par certains auteurs comme un organe quelconque qui doit donc être limité dans son pouvoir ; v. notamment Pierre Brunet, *Vouloir pour la nation : le concept de représentation dans la théorie de l'État*, LGDJ, Paris, 2004.

électoral qui, une fois réalisée, jouit d'une puissance politique et impacte le domaine juridique. Le refus du Conseil constitutionnel français de contrôler les lois référendaires en est une illustration²¹¹⁸. La notion de légitimité comme justification du pouvoir ne peut être circonscrite à la juridicité, qui en est cependant une composante essentielle. Il existe également un complément politique à cette notion qui, contrairement aux théories positivistes, ne peut prétendre à l'homogénéité. Ainsi, si l'on fait référence à la typologie de Weber²¹¹⁹, cette légitimité de type politique pourrait s'apparenter à la « légitimité charismatique », c'est-à-dire la légitimité politique tirée de la désignation au suffrage universel direct se combinant à la « légitimité rationnelle » (légale). Dès lors, dans une société démocratique libérale, la légitimité politique et la légitimité juridique ont vocation à se compléter dans le domaine de l'exercice du pouvoir. Mais seule la légitimité politique permet à l'institution présidentielle de dépasser le cadre juridique de son statut et d'élargir ainsi son champ d'action.

Les deux formes de légitimité, initialement complémentaires, se trouvent donc en opposition. C'est sur le fondement de cet antagonisme que le présidentielisme se construit. L'opposition entre la dimension juridique et politique n'est cependant pas totale puisque l'institution présidentielle doit s'appuyer sur ces deux formes de légitimité afin de maintenir de manière durable sa domination institutionnelle. Dès lors que la pratique présidentieliste se systématisait, et que la participation active du corps électoral à l'élection présidentielle semble être entendu comme une adhésion à cette pratique, le président de la République est considéré comme détenant une légitimité politique à impulser l'orientation politique. La confirmation systématique de la majorité présidentielle lors des élections législatives renforce une telle idée²¹²⁰.

Cette légitimité essentiellement politique dont dispose le président a pour effet de créer une certaine confusion, qui est entretenue en France et en Turquie, sur la référence à la notion tantôt de « peuple » tantôt de « nation » pour légitimer l'exercice présidentieliste du pouvoir. La légitimité politique présidentielle tend ainsi à concurrencer celle des parlementaires du fait d'un lien direct entre le président et l'ensemble du corps électoral, alors que celui-ci serait plus distendu avec les parlementaires du fait de la multiplicité des circonscriptions électorales. La concomitance des élections présidentielle et législative, voire la concordance de ces deux élections dans le cas turc, entretient cette vision conférant une moindre importance à la légitimité politique des parlementaires du fait de la prise d'importance politique de l'élection présidentielle, bien que ces derniers disposent, en tant que représentants de la nation, de la légitimité constitutionnelle à orienter la politique nationale par le biais de la responsabilité politique de l'exécutif. Si les deux

²¹¹⁸ V. la décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962 *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962* : « il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale ».

²¹¹⁹ Max Weber, *Economie et société. 1. Les catégories de la sociologie*, Plon, 1995, p. 289.

²¹²⁰ Il faut toutefois noter une exception en la matière, bien que celle-ci soit toute relative, puisqu'à la suite de la première élection présidentielle en août 2014, les élections législatives de juin 2015 ne permettent pas d'obtenir la majorité pour composer un gouvernement stable.

organes ont ainsi une légitimité distincte bien qu'ils soient élus par le même corps électoral, l'unité politique qu'ils forment ne s'adosse pas seulement sur leur légitimité démocratique mais aussi sur un système partisan qui permet ainsi de composer cette unité, et qui par ce fait même a pour effet d'écarter le peuple, ou tout du moins de l'écarter davantage que dans un régime d'unité d'orientation politique parlementaire dans lequel la représentation nationale dispose de la légitimité politique et juridique de s'exprimer au nom de la nation, et qui par sa composition hétérogène peut représenter plus fidèlement les inflexions de la société au cours du mandat.

Dès lors la confrontation de ces deux sources de légitimité distinctes crée une confusion sur la source réelle du pouvoir et permet de justifier la pratique présidentialisante du pouvoir. Si le recours à la notion de « nation » légitime le système représentatif qui écarte le peuple de l'exercice du pouvoir à la suite de l'élection mais qui est constitutionnellement consacrée, celui de « peuple » permet en revanche de légitimer l'action du président dans le cadre de son élection directe par une majorité du corps électoral, et non pas comme mode de participation directe au pouvoir de cette entité. C'est ce lien direct entre le peuple et le président élu qui lui confère une légitimité politique et qui sert finalement d'étendard justifiant la pratique présidentialisante, mais qui n'a pas de fondement juridique. En effet, l'élection présidentielle ne peut suffire à constituer un socle solide pour émettre la volonté de la nation (ou pour « vouloir pour la nation »²¹²¹), car le président ne peut être à lui seul être un représentant de la nation²¹²². Pour certains auteurs, il ne peut être que représentant du pouvoir d'État, mais qui diffère du pouvoir démocratique qui est le sien dans le cadre du présidentielisme.

Dès lors, le système représentatif en tant que tel apparaît désormais comme dépassé, d'autant plus dans le cadre du présidentielisme, où l'impulsion de la politique est réalisée par un pouvoir qui ne peut être remis en question directement ni par la représentation nationale, ni par le peuple ou l'expression de celui-ci par le biais du corps électoral. En conséquence, l'argument de l'incompatibilité de la mise en œuvre d'instruments d'intervention directe des gouvernés du fait de sa contrariété avec le système représentatif ne paraît plus tellement pertinent, *a fortiori* dans un tel cadre où la confusion semble acquise, et la marginalisation de l'intervention du peuple, formalisée par le corps électoral, n'est plus ni politiquement ni juridiquement justifiable. Si les démocraties contemporaines, et particulièrement celles qui éprouvent ces contradictions concernant la source réelle du pouvoir, doivent désormais définir de nouvelles approches dans leur conception du pouvoir, c'est particulièrement le cas dans le système présidentialisant dans lequel l'avantage du système représentatif, à savoir le principe de délibération, est circonscrit à un rôle

²¹²¹ Formule reprise de Barnave lors de son discours du 10 août 1791 à propos du statut du Roi : « Ainsi donc ou le Roi veut pour la nation dans l'ordre des fonctions constitutionnelles, ou il cesse d'être Roi, et la forme du gouvernement est changée. Que s'il a le droit de vouloir pour le peuple il est donc son représentant ; ou bien il exerce un droit individuel : son pouvoir cesse d'être légitime et devient une tyrannie » (*Archives parlementaires*, t. 29, p. 331. Cité par P. Brunet, « La représentation » in M. Troper, D. Chagnollaud (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Tome 1 : Théorie de la Constitution*, Dalloz, 2012, p. 632).

²¹²² Cf. *supra*, introduction.

finalement assez contenu dans le cadre d'une répartition particulièrement verticalisée des pouvoirs. Aussi, et afin de revenir à une conception unie de la légitimité, une solution serait de réintégrer le peuple en tant que corps électoral, dans cette unité politique²¹²³. Il importe de combiner les deux systèmes de démocratie directe et représentative afin de donner toute sa légitimité au présidentielisme si cette forme d'exercice du pouvoir est amenée à durer dans le temps.

Le président ne peut pleinement disposer de cette légitimité à gouverner dans un régime parlementaire que par le biais d'une responsabilité politique à laquelle il serait soumis de manière permanente durant le mandat. L'élection directe ne suffit donc pas. Il faut encore responsabiliser de manière effective le président de la République afin de maintenir une unité politique sur la base d'un principe démocratique et non plus seulement sur celle de la discipline partisane qui est le biais par lequel l'unité est maintenue dans le cadre du système représentatif présentant une déviance présidentieliste. Dès lors, la révocation populaire paraît à première vue être une solution idoine pour instituer une responsabilité politique effective du pouvoir gouvernant dans le cadre du présidentielisme, en incluant ainsi un contrôle direct des gouvernants par les gouvernés. La révocation consiste en effet « à mettre fin avant terme à un mandat électif, notamment par l'organisation d'un référendum d'initiative populaire sur la dissolution d'une assemblée ou sur la destitution d'un élu en particulier »²¹²⁴. La légitimité présidentielle provenant de son élection directe par une majorité du corps électoral, seule l'intervention de cette dernière pourrait permettre effectivement et politiquement de mettre fin au mandat qu'elle a elle-même attribué. Néanmoins, de fortes oppositions à ce type d'instruments s'expriment de manière constante car il s'agirait ainsi d'« une modalité du mandat impératif »²¹²⁵, qui est explicitement proscrit par la Constitution de 1958²¹²⁶ et par le système représentatif d'une manière générale. Mais l'argumentaire tendant au rejet de cet instrument puisque théoriquement incompatible avec le système représentatif peut être rejeté, ainsi que les risques d'instabilité et de dérives populistes qui peuvent être évités par un encadrement des modalités de cet instrument.

²¹²³ B. Bachofen, « Le rejet du principe de représentation et l'impératif participatif. Fondements théoriques », *Pouvoirs*, 2020/4.

²¹²⁴ P. Taillon, *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ?*, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2012, p. 45.

²¹²⁵ P. Mbongo, « L'industrie des votations populaires aux États-Unis », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 101, 2015/1, p. 117.

²¹²⁶ Article 27 de la Constitution de 1958 alinéas 1 et 2 : « Tout mandat impératif est nul. // Le droit de vote des membres du Parlement est personnel » (*JORF*, 5 octobre 1958, p. 9157).

B. La révocation populaire : le moyen de légitimer l'unité politique présidentielle

Selon R. Capitant, le « Président de la République [est] responsable devant le suffrage universel »²¹²⁷ et « cette responsabilité est la clef de voûte de tout le système. Elle exige que le Président ait la confiance de la majorité du peuple. Sans cette confiance, il ne peut rien et doit se retirer. Mais avec elle il peut tout »²¹²⁸. Avec les difficultés de mise en jeu d'une responsabilité institutionnelle du président de la République devant la représentation nationale dans le cadre d'un système majoritaire, c'est dans cette logique exposée par R. Capitant qu'il faut rechercher un mode de responsabilisation efficace du président, sans doute le seul, à savoir, la révocation populaire.

Bien que la procédure de révocation apparaisse *a priori* comme novatrice dans les régimes politiques européens, elle existe déjà dans la Constitution de Weimar de 1919 qui prévoit la révocation du *Reichpräsident*²¹²⁹. En droit comparé, cette procédure existe, selon des modalités « variables »²¹³⁰, dans certains États américains²¹³¹, « dans la province canadienne de Colombie-Britannique, dans six cantons suisses et dans treize Länder allemands » comme le rappelle notamment P.-H. Tavoillot²¹³², avant de préciser que la seule accordant la possibilité de révoquer un élu au niveau national est celle consacrée par le Venezuela²¹³³. Celle-ci permet à l'opposition d'initier un référendum révocatoire contre le président H. Chávez en 2004 qui se maintient en fonction²¹³⁴.

Comme l'évoque C.-É. Sénac, si le développement d'instruments de la démocratie participative n'a pas permis pour le moment d'apporter des solutions pérennes à « l'essoufflement des démocraties représentatives »²¹³⁵, celui d'un pouvoir de contrôle sur les élus par les

²¹²⁷ R. Capitant, « Un président responsable », *Ecrits politiques. 1960-1970*, Flammarion, 1971, p. 53.

²¹²⁸ *Ibid.*, p. 54.

²¹²⁹ Article 43 alinéa 2 de la Constitution de Weimar du 11 août 1919 : « Avant l'expiration de son mandat, le président du Reich peut être révoqué sur la proposition du Reichstag par un vote du peuple. La décision du Reichstag est prise à la majorité des deux tiers. Par cette décision, le président du Reich est privé de l'exercice de ses fonctions. Le refus de révocation par le vote du peuple équivaut à une réélection et entraîne la dissolution du Reichstag » (*Digithèque MJP*, [en ligne : <https://mjp.univ-perp.fr/constit/de1919.htm>]).

²¹³⁰ P.-H. Tavoillot, « Contre la démocratie participative », *Pouvoirs*, n°175, 2020/4, p. 52.

²¹³¹ P. Mbongo, « L'industrie des votations populaires aux États-Unis », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 101, 2015/1, p. 116 et s.

²¹³² P.-H. Tavoillot, « Contre la démocratie participative », *Pouvoirs*, n°175, 2020/4, p. 52.

²¹³³ L'article 72 de la constitution de la République bolivarienne du Venezuela prévoit un référendum révocatoire d'initiative populaire permettant de mettre fin au mandat de tous les élus vénézuéliens une fois passée la première moitié de son mandat et sur l'initiative d'au moins 20% des électeurs inscrits sur les listes électorales dans la circonscription correspondant à l'élection de l'élu objet de la procédure en question (*Digithèque MJP* [en ligne : <https://mjp.univ-perp.fr/constit/ve1999.pdf>], p. 16).

²¹³⁴ M. Delcas, « Hugo Chavez remporte largement le référendum déclenché contre lui par l'opposition », *Le Monde*, 17 août 2004, p. 3.

²¹³⁵ C.-É. Sénac, « 3. Le contrôle populaire des élus », in C. Senik (dir.), *Crises de confiance ?*, La Découverte, 2020, p. 57 et s..

gouvernés²¹³⁶ pourrait « corriger un système électoral représentatif [...] en vue de rééquilibrer le fonctionnement d'une démocratie représentative, bien plus représentative que démocratique »²¹³⁷. En conférant un tel moyen de contrôle, le citoyen est remis au cœur du processus de définition de l'orientation de la politique générale, ce qui n'est pas le cas dans le cadre de la déviance présidentielle et du conflit de légitimité entre le président de la République et la représentation nationale²¹³⁸. Si cela éprouve le système représentatif sur lequel repose en grande partie les régimes politiques français et turc, le pouvoir de révocation ne le remet pas en question mais corrige ses « traits non-démocratiques »²¹³⁹.

La crainte d'une instabilité politique que pourrait créer un tel instrument politique n'est pas à négliger, mais peut être évitée en grande partie par l'encadrement de l'usage de la procédure. Ainsi, en prévoyant une initiative partagée entre un certain nombre d'électeurs et de représentants, il est possible non seulement de préserver le système représentatif tout en lui apportant une légitimité démocratique. Les conditions d'encadrement d'un tel processus permettraient également de limiter les éventuelles dérives populistes qui pourraient en résulter. Par ailleurs, il n'est pas dans l'intérêt de l'opposition de multiplier les initiatives en ce sens sans délégitimer le procédé. Il est probable que l'usage d'un tel procédé soit équivalent à celui de l'initiative de la motion de censure, c'est-à-dire qu'il intervienne dans un moment où il existe un mouvement général de contestation de la politique nationale. Sans un contexte de ce type, la probabilité que l'initiative puisse aboutir en pratique semble faible *a priori*²¹⁴⁰.

Par ailleurs, la crainte selon laquelle il ne serait dès lors pas possible de mettre en œuvre une politique définie peut être écartée, là encore et en premier lieu, par un encadrement des modalités. À l'instar de ce qui existe au Venezuela, une limitation temporelle du recours à la révocation apparaît envisageable (même si elle est de nature à remettre en question la permanence de l'unité politique ainsi envisagée, elle peut apparaître comme un instrument de rationalisation). Cela laisserait ainsi suffisamment de temps pour apprécier les effets de l'orientation politique présidentielle et le concours ou non du corps électoral/du peuple à ce propos. Par ailleurs, en l'état actuel et à quelques rares exceptions près, il y a toujours une réorientation de la politique présidentielle qui se formalise par le biais d'un « grand » remaniement gouvernemental, généralement à la mi-mandat. Dans ce cadre, il semble y avoir une réelle influence des sondages dans le cas français qui pousse le président de la République à infléchir sa politique en question²¹⁴¹.

²¹³⁶ *Ibid.*, p. 60.

²¹³⁷ *Ibid.*

²¹³⁸ *Cf. supra*, ce B. 1.

²¹³⁹ B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 3e éd., 2019, p. 306.

²¹⁴⁰ En effet, le sort du référendum d'initiative partagée sur la privatisation du Groupe ADP démontre toute la difficulté à réunir 10% du corps électoral pour initier ce type de référendum (A. Leclerc, A. Mestre, M. Rescan et S. Zappi, « Référendum sur ADP : radiographie d'un échec », *Le Monde*, 12 mars 2020, p. 15).

²¹⁴¹ C'est par exemple le cas lorsque F. Hollande nomme M. Valls comme Premier ministre sur la base de sa popularité. V. par exemple D. Revault d'Allones, T. Wieder, « Pourquoi Hollande a été contraint de choisir Valls », *Le Monde*, 2 avril 2014, p. 2 : « A François Hollande, Manuel Valls apporte donc autorité et popularité. C'est un plus.

Or, la gouvernance par les sondages n'est pas plus appréciable dans le système représentatif, et constitue même un défaut de celui-ci.

La révocation populaire constitue ainsi l'une des « mesures phares » de J. -L. Mélenchon lors de l'élection présidentielle française de 2017²¹⁴². De même, suite à la crise des gilets jaunes, une proposition de loi constitutionnelle est soumise à la commission des lois constitutionnelle par certains députés LR²¹⁴³. En Turquie, c'est seulement au niveau local qu'il est possible de retrouver des discussions en ce sens²¹⁴⁴, mais dont la concrétisation ne semble pas réellement envisagée²¹⁴⁵.

En réintégrant le peuple dans la composition de l'unité, d'une manière permanente, il est ainsi possible d'équilibrer le présidentialisme, par une responsabilisation politique effective du président de la République et de revenir à l'esprit même des régimes d'unité d'orientation politique déterminée en premier lieu par le peuple. En conjuguant l'initiative populaire à celle des représentants, cela permet de mettre en place une forme de responsabilité institutionnelle renforçant l'unité politique, sans être affecté par le problème de légitimité ci-dessus mentionné. Mais le risque est aussi, dans le cas où une telle procédure serait consacrée, de renforcer davantage le pouvoir présidentiel s'il n'est pas l'objet de celle-ci, voire d'une instrumentalisation de celle-ci au profit d'un exercice populiste du pouvoir. Toutefois, la culture politique dans les deux États laisse à penser que la volonté de stabilité l'emporterait sur une multiplication des recours à ce type de procédé. Comme dans le cadre de la responsabilité politique dans les régimes parlementaires, ce n'est pas tant la multiplication du recours à ces procédés qui permet de jauger de leur efficacité, mais surtout leurs effets sur l'exercice du pouvoir. Ainsi, si l'orientation politique déterminée par les échéances électorales s'adapte au contexte politique, si le principe de délibération s'impose et que les droits et libertés sont respectés, cela peut être le résultat de la mise en place de tels procédés.

Mais la présence de ceux-ci ne remet pas en cause le besoin de contrepouvoirs dans le cadre d'une déviance présidentialiste afin de contrebalancer, voire annihiler, la dimension tutélaire de la fonction présidentielle.

Mais c'est aussi une forme d'aveu de faiblesse, une façon de reconnaître en creux que ce sont deux qualités dont lui-même est dépourvu ».

²¹⁴² « Mettre en place le référendum révocatoire pour les élu·e·s qui n'appliqueraient pas le programme sur lequel elles et ils ont été élu·e·s. À partir de la mi-mandat, et d'un certain pourcentage de signatures d'électeur·trice·s, il serait possible de provoquer un référendum pour décider de révoquer un·e élu·e, le forçant à démissionner, ou de lui laisser poursuivre son mandat » (*Une République permettant l'intervention populaire*, coll. « Livrets de la France insoumise », n°42, [en ligne : <https://avenircommun.fr/livrets-thematiques/livret-intervention-populaire/>], p. 17).

²¹⁴³ Proposition de loi constitutionnelle n° 1552 tendant à instituer un référendum d'initiative populaire, législatif, abrogatoire et révocatoire, déposée le jeudi 20 décembre 2018 (*Site de l'Assemblée nationale* [en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b1552_proposition-loi]).

²¹⁴⁴ V. O. Erdoğan évoque ainsi dans son article la proposition de loi sur les villages ainsi que le 10^e programme de développement quadriennal à propos des administrations locales adopté par la GANT en 2013 (O. Erdoğan, « Geri çağırma mekanizması: uluslararası örneklerden Türkiye'ye çıkarımlar », *Sosyoekonomi*, n°45, vol. 28, 2020, pp. 353-371).

²¹⁴⁵ *Ibid.*

SECTION II - L'INSTITUTION DE CONTREPOUVOIRS POUR LIMITER ET CONTROLER L'EXTENSION TUTELAIRE DE LA FONCTION PRESIDENTIELLE

La fonction présidentielle de tutelle qui permet notamment au président de la République de développer son pouvoir gouvernemental au-delà de l'équilibre qui peut en être attendu dans une société libérale, doit être réduite et contrôlée pour une rationalisation efficace du présidentialisme. Car, si le présidentialisme prend la forme d'un régime de concentration du pouvoir, c'est par cette dualité fonctionnelle qui confère un pouvoir de contrôle sur les institutions à un organe qui exerce dans le même temps la force d'impulsion politique. La limitation du pouvoir n'est plus qu'une autolimitation en pratique permettant le renforcement et l'extension de la fonction gouvernementale²¹⁴⁶. Il est donc nécessaire de transférer une part de cette fonction à d'autres institutions et de soumettre, ce qui ne peut être transféré et ne peut être exercé que par le chef de l'État, au contrôle d'autres organes.

Il s'agit ici d'attributions qui ne ressortent pas de la fonction gouvernementale. Partant, la répartition de ces dernières à divers organes ou leur soumission de leur exercice à une autorité de contrôle n'aurait pas pour effet de remettre en question l'unité d'orientation politique. Ainsi et afin de rééquilibrer les pouvoirs dans le cadre du présidentialisme, la fonction préservatrice, régulatrice et modératrice des pouvoirs ne doit pas relever uniquement d'un organe spécifique mais devrait être répartie entre diverses institutions.

C'est en réalité déjà le cas, à des degrés divers, dans les régimes politiques français et turc. En effet, le Parlement, le juge constitutionnel, et même le juge ordinaire assument déjà ce rôle avec le président de la République avec plus ou moins d'effectivité. Le problème étant que le système majoritaire, combiné à une fonction présidentielle de tutelle toujours en extension, peut réduire considérablement l'effectivité des mécanismes de contrôle. Ainsi à la question de savoir quels organes seraient mieux à même de recevoir de telles attributions et participer à l'exercice de ce qui était essentiellement la fonction présidentielle dans la conception des rédacteurs des Constitutions de 1958 et de 1982, le premier principe qui s'impose à la suite de l'expérience présidentialisée de ces régimes est celui de la répartition de ces pouvoirs. Doter un organe spécifique, même collégial, de ces fonctions n'est pas envisageable dans la mesure où cela lui conférerait un pouvoir de nature à soit concurrencer l'unité politique présidentielle en créant là encore une déviance, soit à intégrer cette unité, d'être instrumentalisé et de maintenir une concentration des pouvoirs.

Il apparaît logiquement que cette répartition doit être envisagée en premier lieu entre deux types d'institutions : celles qui disposent d'une légitimité démocratique et celles qui doivent être politiquement indépendantes. En effet, bien que certaines des attributions relevant de la fonction

²¹⁴⁶ Cf. *supra*, ce titre, chapitre I, section I.

présidentielle de tutelle ne concernent pas l'orientation de la politique, elles nécessitent néanmoins l'intervention d'un organe disposant de la légitimité politique pour l'exercer. Ainsi, seul le Parlement serait à même de les exercer ou de contrôler leur exercice. Mais alors la problématique reste identique à celle de son pouvoir de contrôle politique sur le gouvernement puisque le fait majoritaire rend ineffectif son exercice. S'agissant, dans ce cas non pas de remettre en question l'unité politique à laquelle appartient la majorité, il est possible de rationaliser l'exercice ou le contrôle de telles attributions par le biais d'une participation active de l'opposition mais rendant alors les modalités d'exercice plus complexe (§1). Lorsque la légitimité politique n'est pas une nécessité, le pouvoir de contrôle par des institutions indépendante semble plus adapté. C'est en premier lieu et nécessairement un contre-pouvoir juridictionnel qu'il s'agit de consacrer dans le cadre d'un régime d'unité politique présidentielle. Il s'agit en effet de l'un des enjeux les plus forts de la rationalisation du présidentielisme, qui pourrait ainsi se concilier avec la mise en place d'une démocratie libérale effective en dépassant la crainte du gouvernement des juges. Le pouvoir de contrôle du juge peut permettre de contenir une extension du pouvoir présidentiel. En revanche, certaines attributions ne nécessitant pas l'intervention du juge, une certaine vigilance et un contrôle continu peuvent être exercés par des autorités indépendantes qui peuvent, le cas échéant, saisir le juge notamment lorsque certains droits et libertés sont menacés par l'exercice extensive de la fonction gouvernementale (§2).

§ I. LA POSSIBILITE D'INSTITUER UN CONTREPOUVOIR PARLEMENTAIRE FACE A L'EXTENSION TUTELAIRE DU POUVOIR PRESIDENTIEL

À l'instar de ce qui existe dans le régime présidentiel américain, une première solution pour le retour à l'unité fonctionnelle du président de la République serait de soumettre l'exercice d'une part de sa fonction, qui ne relève pas de la force d'impulsion politique, au contrôle direct de la représentation nationale. De cette manière, tout en préservant l'unité politique présidentielle, il serait possible de contenir la dimension tutélaire de son pouvoir.

Mais alors que le Parlement a démontré une forme d'apathie dans le cadre de sa fonction de contrôle politique du gouvernement dans la pratique présidentieliste, pourrait-il mener un contrôle effectif de l'exercice de la fonction présidentielle de tutelle ? Surtout n'y aurait-il pas là un certain paradoxe puisque la fonction de tutelle présidentielle se présente aussi comme un pouvoir de régulation, de modération de l'ensemble des institutions ? L'organe législatif serait-il alors amené à exercer un pouvoir de contrôle sur l'entité qui est chargée aussi de le contrôler d'une certaine manière ?

Il importe donc en premier lieu de penser au contenu de ce pouvoir de contrôle du Parlement qu'il faut bien évidemment limiter. Il ne serait certainement pas logique de soumettre par exemple le pouvoir de renvoi en seconde lecture du président au contrôle parlementaire, d'autant que ce n'est pas ce pouvoir qui pourrait permettre au président d'étendre sa fonction

gouvernementale, à moins d'en avoir un usage particulièrement abusif. *A fortiori*, si la Constitution prévoit un droit de dissolution, le Parlement ne pourrait pas encadrer l'exercice d'un tel pouvoir sans que cela prenne la forme d'un pouvoir d'empêcher l'exercice de la dissolution (A).

Mais encore faut-il considérer, en deuxième lieu, l'hypothèse hautement probable du maintien du fait majoritaire (parce qu'il y a toujours le régime d'unité politique) et donc de l'effectivité de l'exercice d'un tel contrôle. Dès lors l'implication de l'opposition est essentielle dans cette fonction spécifique de contrôle du Parlement sur le président. Néanmoins, ce pouvoir ne peut être conféré à l'opposition seule s'il nécessite, comme vu au préalable, une certaine légitimité politique. Il faut que les modalités d'exercice de cette fonction du Parlement soient en adéquation avec ces exigences. Dans ces conditions, il serait possible d'avoir un contre-pouvoir parlementaire pour limiter l'extension tutélaire du pouvoir présidentiel (B).

A. Contenu de la fonction de contrôle parlementaire des actes du président de la République

Comme vu précédemment, certaines prérogatives conduisent le président à développer un pouvoir tutélaire sur l'ensemble des institutions qu'il faut pouvoir identifier pour soumettre au contrôle de la représentation nationale. Néanmoins, si certaines de ces prérogatives relèvent de la fonction gouvernementale mais dont l'exercice est placé sous le contrôle du pouvoir présidentiel, leur « captation » par celui-ci change la donne et remet en question l'équilibre ainsi conçu. Exercées directement ou indirectement par le président et sans contrôle d'une quelconque autorité de régulation, ces prérogatives permettent d'étendre et de renforcer la dimension tutélaire de la fonction présidentielle malgré leur nature gouvernementale. Dès lors, le pouvoir présidentiel développe une assise institutionnelle plus élargie que celle qui pourrait l'être par un chef de gouvernement dans un régime parlementaire dit classique.

Pour ce faire, le pouvoir présidentiel se fonde sur des attributions détenues ou captées et qui sont constituées essentiellement par les pouvoirs de nomination, les pouvoirs de crise, de certaines attributions du domaine dit « réservé », à savoir celles des affaires étrangères et de la défense. Mais ce sont aussi des pouvoirs dévolus au président de la République et qui concernent essentiellement sa fonction de régulation des institutions qui lui permettent de développer la dimension tutélaire de son pouvoir. Ainsi, il apparaît essentiel d'instaurer une procédure spécifique pour l'exercice de tels pouvoirs afin de les cantonner au domaine de la fonction gouvernementale et d'annihiler la fonction présidentielle de tutelle.

Comme vu précédemment, les pouvoirs de nomination du président constituent un véritable levier d'implantation de l'influence présidentielle au sein des institutions en lui conférant sa dimension tutélaire, et étendent sa fonction gouvernementale au-delà de ce qui serait convenu pour le respect de l'équilibre des pouvoirs. Les nominations effectuées par le président de la République ont pour effet de créer une sphère d'influence autour du président de la République qui accentue la concentration du pouvoir constaté dans la déviance présidentialisante en présidentialisant l'ensemble des institutions concernées. Concernant les pouvoirs de nomination en dehors de ceux qui sont relatifs à la fonction juridictionnelle, ou plus simplement les pouvoirs de nomination « aux emplois civils et militaires » tels qu'ils sont intitulés dans la Constitution de 1958, ceux-ci relèvent de la fonction gouvernementale, et doivent donc être soumis à ce titre au contrôle « interne » de l'unité politique. Toutefois, le caractère très large que peuvent prendre ces prérogatives, qui concernent également des institutions, dont l'indépendance pose question ainsi que leur régulation, constitue un enjeu démocratique. C'est en ce sens que l'article 13 de la Constitution de 1958 a fait l'objet d'une révision en 2008 qui prévoit une procédure spécifique pour certaines nominations « en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou

la vie économique et sociale de la Nation »²¹⁴⁷. C'est particulièrement le cas en France ou en Turquie où le pouvoir de nomination, très large, qui relève du président de la République concerne notamment les recteurs d'université, sans oublier les membres de certaines autorités administratives indépendantes comme par exemple les conseils en charge de la régulation de l'audiovisuel²¹⁴⁸.

Les nominations ainsi effectuées ont des conséquences directes sur le pluralisme politique dans les systèmes politiques étudiés. Le pluralisme politique ne peut être préservé si de telles nominations proviennent d'une majorité déterminée. Plus encore, si cette majorité, ou encore l'idéologie qu'elle représente, est amenée à être au pouvoir de nombreuses années. Cela nuit au premier chef à l'information du citoyen qui baigne alors dans une société où les principales sources d'informations, les différents domaines de la vie en société qui sont l'objet de régulation sont gérés par des institutions certes indépendantes dans la lettre mais dont la désignation est le fait d'un camp idéologique défini. Il apparaît indispensable de démocratiser ces nominations en les détachant des enjeux politiques comme vu précédemment²¹⁴⁹.

Il faut bien distinguer les différents types de nominations dont il est question. Celles qui concernent les institutions placées sous l'autorité hiérarchique du pouvoir gouvernemental sont, au même titre que l'exercice de la fonction gouvernementale, placées sous la responsabilité politique parlementaire. Le propos concerne ici les autres institutions qui requièrent un consensus politique plus large que l'acquiescement des pouvoirs composant l'unité politique présidentielle.

²¹⁴⁷ Article 5 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (*JORF*, 24 juillet 2008, texte n°2).

²¹⁴⁸ En France, la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public entend corriger le problème. Ainsi, désormais, le président de la République nomme les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) par décret et désigne le directeur, alors que les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat désignent chacun trois membres (article 2 de la loi n°2013-1028, *JORF*, 16 novembre 2013, texte n°3). Dans la version initiale, le président nomme trois membres au même titre que les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat (article 4 de la loi n°89-25 du 17 janvier 1989, *JORF*, 18 janvier 1989, p. 728). Il faut néanmoins relever qu'en cas de concordance des majorités, ce qui est le cas systématiquement entre le président de la République et le président de l'Assemblée nationale, et parfois le Sénat, une même majorité peut être amenée à désigner les membres du CSA. Le renouvellement par tiers tous les deux ans permet sans doute de nuancer légèrement l'homogénéité politique de l'institution.

En Turquie, le Conseil supérieur de la radio et de la télévision (*RTÜK*), qui est très actif dans les procédures de censures et de sanction à l'égard des chaînes de l'audiovisuel, est composé, selon des conditions assez précises d'âge, de diplôme et d'expérience professionnelle par neuf membres désignés par la GANT. Ce sont les groupes parlementaires qui désignent deux candidats par poste en proportion de leur nombre de sièges puis sont désignés par l'assemblée générale de la GANT, toujours dans les proportions que représentent les différents groupes politiques (article 35 de la loi n°6112 du 15 février 2011, *Resmî gazete* 03.03.2011-27863). Ainsi, malgré l'absence d'un pouvoir de nomination du président de la République, cela n'empêche pas une politisation de l'institution au profit de la majorité présidentielle. Cette politisation de l'institution est révélée dernièrement suite à la dénonciation par l'un des membres du RTÜK désigné par le CHP de la tentative du président de l'institution d'enjoindre aux médias de ne pas diffuser les images des incendies de forêts qui touchent la Turquie en été 2021, qui a été étayée par une diffusion sur les réseaux sociaux d'une lettre du président du RTÜK aux médias, leur enjoignant de se conformer aux dispositions législatives dans ce cadre. A la suite de cela, le membre CHP est empêché de siéger au RTÜK suite à un vote des membres désignés par l'alliance présidentielle de l'AKP et du MHP.

²¹⁴⁹ Cf. ce titre, chapitre II, section 1.

Il en va, par exemple, des autorités de régulation qui vont avoir un impact dans l'exercice de certains droits et libertés. La nomination des personnalités composant celles-ci doivent respecter un pluralisme qui ne peut être effectif s'il ressort de la compétence d'une unité politique particulière.

En ce qui concerne l'exercice des pouvoirs de crise, là encore si un gouvernement élu, fût-il présidentiel, détient plus de légitimité à les exercer dans une période si particulière avec le soutien de la majorité parlementaire, cela peut donner lieu à des dérives comme le démontre l'expérience passée. Dès lors, le caractère très particulier d'une telle période permet de s'interroger sur des modalités plus démocratiques de l'exercice des pouvoirs de crise. Si le juge détient un rôle crucial pour contrôler les actes pris dans ce cadre, l'exemple turc postérieur aux événements du 15 juillet 2016 démontre que celui-ci, y compris le juge constitutionnel, peut dans un contexte politique délicat ne plus assumer l'entièreté de sa tâche²¹⁵⁰. Dès lors, seul un pouvoir disposant de la légitimité politique adéquate constitue un organe de contrôle des décisions relatives au déclenchement et de prorogation des pouvoirs de crise et des limitations des droits et libertés. Pour l'efficacité d'un tel contrôle, l'expression d'un contrepouvoir en dehors de l'unité politique présidentielle est nécessaire. Car en effet, si les circonstances de crise sont avérées, celles-ci doivent être validées par une majorité plus large que celle du président de la République. S'agissant d'une modalité particulière de la Constitution, conférer un rôle à l'opposition politique ne va pas, dans ce cadre, remettre en cause l'unité politique présidentielle, et ne signe pas l'instabilité politique. L'opposition étant alors réellement institutionnalisée par cette fonction qui lui est attribuée, n'a aucun intérêt à nourrir les menaces à l'encontre de la Constitution et a, au contraire, tout intérêt à l'identifier, pour ne pas mettre en danger la Constitution ni sa propre existence. Les exemples en France, comme en Turquie, démontrent que les circonstances particulières de crises peuvent donner lieu à une union nationale sur leur existence, bien que les modalités puissent être débattues. Ces débats doivent avoir lieu, ce qui est le cas dans le cadre parlementaire, mais doivent également être pris en compte dans le cadre des décisions adoptées. Bien entendu, c'est le juge constitutionnel qui a une place de choix dans ce processus mais, une fois encore, le contrôle de celui-ci doit intervenir postérieurement au contrôle politique. Il apparaît donc nécessaire de constitutionnaliser l'ensemble des procédures prévoyant la mise en œuvre des pouvoirs de crise, comme l'état d'urgence en France²¹⁵¹, et de soumettre leur déclaration et leur prolongation à l'assentiment d'une majorité absolue ou qualifiée de la représentation en incluant l'opposition dans le processus.

Sont aussi concernés les pouvoirs développés par le président dans le domaine dit « réservé » composé essentiellement des affaires étrangères et de la défense. En effet, l'influence présidentielle dans ces domaines peut dépasser le cadre de la fonction gouvernementale et permettre au président de développer un pouvoir de décision en contournant les procédures

²¹⁵⁰ Cf. *supra*, ce titre, chapitre II, section 2, §. 2, A.

²¹⁵¹ La question est par exemple soulevée par S. Pierré-Caps, « Constitutionnaliser l'état d'urgence ? », *Civitas Europa*, n°36, 2016/1, pp. 141-154.

classiques. Comme vu précédemment, le Conseil de défense constitue ainsi un lieu privilégié de l'exercice de la politique présidentielle pour des raisons de praticité au détriment du Conseil des ministres. Il en va de même pour les Affaires étrangères où il arrive, à plusieurs reprises, que le président exprime des décisions qui devraient être soumises à la représentation nationale. C'est ainsi que, par le décret de la présidence de la République n°9 du 15 juillet 2018²¹⁵², le président de la République étend considérablement ses prérogatives dans la procédure de ratification des traités internationaux. C'est sur cette base que le président de la République procède au retrait de la Convention d'Istanbul²¹⁵³ par une décision présidentielle en date du 19 mars 2021²¹⁵⁴, alors que, de l'avis de K. Gözler, le principe du parallélisme des formes et des procédures imposerait l'intervention de la représentation nationale qui a ratifié le traité²¹⁵⁵. Pourtant le juge constitutionnel valide la compétence que s'attribue le président de la République par le décret de la présidence de la République. Il en va de même pour le juge administratif qui rejette le recours contre la décision du président de la République de retrait de la Convention d'Istanbul. Il a déjà été préalablement constaté que les matières relevant des décrets de la présidence de la République étaient interprétées largement par le juge constitutionnel et permettent ainsi au président d'investir plus largement la fonction législative. Mais en ayant une maîtrise aussi large des traités internationaux²¹⁵⁶ qui ont une force supérieure à la loi, et surtout en ayant potentiellement le pouvoir de remettre en question des traités consacrant des droits et libertés tels que la Convention européenne des droits de l'Homme par exemple, c'est la dimension tutélaire du président de la République qui est en jeu. Cela justifie donc un pouvoir de contrôle effectif et efficace dans ce domaine. Ainsi, dès lors que les décisions concernent le domaine des droits et libertés, l'intervention du seul président de la République confère une dimension tutélaire à cette décision, alors que celle de la représentation nationale lui confère une sécurité politique non négligeable.

Enfin, il s'agit en dernier lieu des pouvoirs de régulation du président de la République et notamment des pouvoirs qui permettent au président de contourner la représentation nationale pour solliciter directement les citoyens. De tels pouvoirs donnent lieu à un risque de rupture de l'unité politique et accroissent encore la dimension tutélaire de la fonction présidentielle, en faisant du pouvoir présidentiel un pouvoir concurrent à la représentation nationale. Dès lors, la consécration de la fonction présidentielle gouvernementale devrait mettre fin à toute sollicitation populaire par

²¹⁵² *Resmî gazete*, 15.07.2018-30479.

²¹⁵³ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, traité n°210 du Conseil de l'Europe, Istanbul, 11/05/2005 [en ligne : <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210?module=treaty-detail&treaty-num=210>].

²¹⁵⁴ Décision présidentielle n°3718 du 19 mars 2021 (*Resmî gazete*, 20.03.2021-31429).

²¹⁵⁵ K. Gözler, « Cumhurbaşkanı'nın Uluslararası Sözleşmeleri Feshetme Yetkisi Var Mı? (İstanbul Sözleşmesinin Feshi Hakkında 3718 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı Üzerine Eleştiriler) », *Türk Anayasa Hukuku Sitesi*, 20 mars 2021 [en ligne : <https://www.anayasa.gen.tr/ua-sozlesme-fesih.htm>].

²¹⁵⁶ Toutes les compétences relatives à la signature des traités (article 1^{er}), la ratification des traités qui ne sont pas de la compétence de la GANT, la ratification des protocoles additionnels à un accord international, des accords économiques, commerciaux ou techniques qui s'appuient sur la compétence attribuée par la loi, les accords prévus pour régir les relations économiques, commerciales ou techniques d'une durée inférieure à une année, les accords qui ne concernent pas l'état des personnes et le droit de propriété des citoyens turcs dans les pays étrangers relèvent par exemple du décret de la présidence de la République. V. Décret de la présidence de la République n°9 (*Resmî gazete*, 15.07.2018-30479).

le seul président de la République en ce qui concerne les réformes législatives. Seules les sollicitations ayant pour objet de mettre fin à des éventuelles crises politiques mettant en danger l'unité politique des pouvoirs peuvent conduire à solliciter l'intervention des citoyens par de nouvelles élections. Mais là encore, dans sa forme actuelle, il a déjà été souligné que la Constitution turque attribue un pouvoir discrétionnaire et potentiellement instrumentalisable au président de la République concernant le renouvellement des élections. La première version de la constitution turque qui soumet le constat d'une crise politique à des critères objectifs, tels que l'absence d'investiture de plusieurs gouvernements par l'assemblée avant d'avoir recours à la dissolution, apparaît comme un moyen de constater l'effectivité des crises politiques. La solution serait donc d'aller en ce sens comme cela se pratique dans d'autres États afin d'encadrer l'exercice de ce pouvoir par le président.

B. Des modalités conférant une place à l'opposition pour plus d'effectivité

L'exercice de ces prérogatives doit être conforme à des procédures qui peuvent être contrôlées par les juges le cas échéant. Toutefois cet exercice comporte aussi intrinsèquement le choix d'une orientation politique qui, même si impulsée par le président de la République, doit être contrôlée par la représentation nationale. Or, dans le fonctionnement du système présidentieliste actuel et comme vu précédemment, ces prérogatives sont soit attribuées au président de la République du fait de sa neutralité, soit captées par lui.

L'avantage de l'exercice de la fonction de contrôle par le Parlement est la légitimité de celui-ci pour le faire. S'agissant de la représentation nationale, sa légitimité excède celle du président de la République dont la qualité de « représentant » est objet de débats, et ne semble pas réellement s'imposer à la doctrine²¹⁵⁷. La question ayant été soulevée, le système de partis fortement discipliné des régimes politiques français et turc rend l'exercice d'une telle fonction de contrôle inefficace. Si une forme de contrôle peut être exercée sur des questions générales, comme celles menées par les commissions parlementaires afin de perfectionner les politiques menées dans certains domaines²¹⁵⁸, la contestation directe de l'orientation politique présidentielle par sa majorité est une situation tout à fait différente. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en France et l'institution d'un pouvoir de contrôle des nominations en constitue un exemple des plus probants²¹⁵⁹. Ainsi si l'exercice de cette fonction de contrôle est du ressort de la majorité

²¹⁵⁷ Cf. *supra*, introduction.

²¹⁵⁸ Cf. *supra*, ce chapitre, section 1.

²¹⁵⁹ L. Sponchiado étudie ainsi la portée de ce contrôle sur la compétence de nomination du président de la République en relevant dans un premier temps « la portée nuancée de ce contrôle », qui se limite à la sanction de l'erreur manifeste (L. Sponchiado, *La compétence de nomination du Président de la V^e République*, coll. « bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2017, p. 407 et s.) ; et dans un second temps, les effets de l'institution d'un tel contrôle

présidentielle, celle-ci a toutes les chances d'être inefficace à l'instar de la responsabilité politique gouvernementale²¹⁶⁰, étant entendu que le contrôle ne porte pas sur l'opportunité de la nomination, à savoir sur la question du mérite et/ou de la qualification de la personne à intégrer les fonctions en question²¹⁶¹. Dès lors, et bien que la révision constitutionnelle de 2008 tende vers une consécration de l'opposition, celle-ci n'a pas débouché sur une meilleure effectivité du contrôle parlementaire²¹⁶².

Si la composition majoritaire est de nature à empêcher l'exercice effectif de cette fonction de contrôle, deux solutions sont envisageables, comprenant chacune des avantages et des inconvénients. La fonction de contrôle des pouvoirs de tutelle du président peut être exercée par une commission composée à parts égales des différents partis politiques représentés au Parlement et qui statuerait à la majorité de celle-ci. Le problème tient alors à la légitimité de d'une telle commission, ainsi qu'à son caractère représentatif. Mais s'agissant de parlementaires élus, ainsi que de la revalorisation du rôle de l'opposition, s'il existe un accord politique sur le procédé, la révision constitutionnelle en ce sens suffirait à compléter la légitimité d'une telle disposition. Par ailleurs, l'intervention d'une commission serait de nature à simplifier la procédure qui ne nécessite pas, sauf décision importante, de réunir l'ensemble de l'Assemblée. Toutefois, la question est alors de savoir si une telle procédure pourrait constituer là aussi un terrain de lutte politique sur lequel l'opposition serait dans une contradiction systématique pouvant mener à des crises institutionnelles. Toutefois, dans le cadre d'une telle composition, la majorité simple pourrait être suffisante à valider le contrôle. Ainsi, dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir qui ne ressort pas de la fonction gouvernementale, il est parfaitement acceptable que la majorité qui soutient l'action présidentielle, ait à convaincre au moins une partie de l'opposition afin de valider la mesure concernée. En revanche, et pour bloquer la mesure présidentielle, une forme d'union de l'opposition serait nécessaire afin de ne pas bloquer le processus par une forme d'opposition systématique à la majorité.

La seconde solution serait un blocage possible d'une mesure, sur l'initiative d'un groupe de parlementaires, puis un vote au sein de l'Assemblée nécessitant une majorité qualifiée et donc l'approbation d'une partie de l'opposition dans la plupart des configurations politiques. Cependant il s'agit là d'un procédé assez lourd, de nature à bloquer le fonctionnement régulier des institutions si celui-ci était amené à se multiplier au cours des sessions parlementaires. Il reste possible de limiter à un certain nombre de fois le recours à cette procédure pour chaque groupe d'opposition, voire pour l'ensemble de l'Assemblée, ce qui pourrait permettre de constituer précisément une forme de ceinture de sécurité contre les éventuelles dérives liées à l'exercice de la fonction de

qui conforte ainsi le présidentielisme en légitimant la captation de ce pouvoir par le président de la République (*ibid.*, p. 466 et s.).

²¹⁶⁰ Bien que, comme dans le cas du contrôle informatif parlementaire, de tels mécanismes permettent de limiter un exercice arbitraire, du fait de la désignation d'un membre de l'opposition en tant que rapporteur, ainsi que de la publicité des auditions, ceux-ci ne permettent pas d'apporter un contrôle politique de cette nomination.

²¹⁶¹ L. Sponchiado, *La compétence de nomination...*, *op. cit.*, p. 407 et s.

²¹⁶² V. en ce sens, A. Vidal-Naquet, « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013/3, pp. 133-147.

tutelle présidentielle. Si une mesure similaire pouvait être prise par le président de la République, il serait sans doute plus difficile pour le président d'en porter le poids politique.

Ainsi, et pour tenter de résumer, si la fonction est dévolue à l'opposition, le risque est alors l'instrumentalisation de celle-ci comme c'est le cas dans la fonction présidentielle de tutelle. La fonction de contrôle peut potentiellement être utilisée comme une faculté d'empêcher faisant alors peser des risques d'instabilité institutionnelle. Comme vu dans la première partie de l'étude, la culture politique en France et en Turquie pousse les acteurs de la vie politique, et notamment les partis politiques, à multiplier les terrains d'affrontements politiques. Aussi, la fonction de contrôle ne peut être dévolue entièrement à l'opposition sans une dyarchie dans des systèmes politiques où le dialogue inter-partisan apparaît encore comme très précoce. C'est précisément l'enseignement que confère l'organisation de l'élection présidentielle dans le cadre de la version initiale de la Constitution de 1982. Ainsi, dans un système fortement polarisé, la question du statut de l'opposition apparaît comme particulièrement complexe. Malgré tout, c'est une question qu'il faut poser et à laquelle les régimes français comme turc doivent apporter une réponse satisfaisante afin d'évoluer vers des régimes plus respectueux des principes démocratiques.

Si la question du statut de l'opposition est difficile à appréhender du fait des facteurs politique, celle de la place du pouvoir juridictionnel apparaît avec évidence. L'un des moyens de contrôler l'exercice de la fonction de tutelle présidentielle, notamment en ce que l'exercice de ces pouvoirs pourrait porter atteinte aux droits et libertés, est de renforcer le contrôle de celui par l'institution d'un véritable contrepouvoir juridictionnel.

§ 2. UNE FONCTION DE TUTELLE EXERCEE SOUS LE CONTROLE D'UN CONTREPOUVOIR JURIDICTIONNEL

Certaines prérogatives sont dévolues à la fonction présidentielle car elles nécessitent une certaine rapidité et efficacité pour être adoptées au moment opportun. Dès lors, la mise en œuvre d'un contrôle parlementaire n'est pas envisageable de manière pragmatique.

Il s'agit notamment du contrôle de l'exercice de la fonction gouvernementale en temps de crise, et pour lequel le président est en principe conçu comme modérateur. Comme vu précédemment, le président ne peut impulser ce pouvoir et en contrôler l'usage. Les pouvoirs de crise dans le présidentielisme doivent donc être conçus comme relevant entièrement de la fonction présidentielle gouvernementale, et les garanties doivent être envisagées en dehors de la présidence de la République et de l'appareil gouvernemental en cas de maintien du caractère bicéphale de l'exécutif. Il apparaît nécessaire de conjuguer le contrôle parlementaire et le contrôle du juge constitutionnel qui ne doit pas être restreint par le caractère extraordinaire de la période. Ainsi, pour contenir la dimension tutélaire du pouvoir présidentiel, il faut consacrer un véritable contrepouvoir juridictionnel

Comme le relève M. Troper, se poser la question de l'existence d'un « pouvoir judiciaire », ou plus largement d'un pouvoir juridictionnel, revient à s'interroger sur le « caractère politique des fonctions exercées par les juges »²¹⁶³, c'est-à-dire sur l'existence d'un rôle de création du droit²¹⁶⁴. Dès lors, le développement du contrôle de constitutionnalité de la loi rend obsolète cette notion d'« autorité judiciaire »²¹⁶⁵ dans un système qui se veut respectueux de l'État de droit²¹⁶⁶. Il est donc possible de penser qu'en contrôlant la constitutionnalité de la norme législative, le juge concourt, d'une certaine manière à la création de cette dernière²¹⁶⁷. Par ailleurs, son statut de gardien des droits et libertés conforte l'idée qu'il participe à la fonction législative par son pouvoir d'interprétation. D'une manière générale, les techniques utilisées par le juge constitutionnel, par exemple les réserves d'interprétation dans le cas du Conseil constitutionnel, confirment un statut qui n'est plus simplement celui d'un « législateur négatif » ayant ainsi une forme de « faculté d'empêcher » l'adoption de certaines lois, mais confinant au pouvoir d'un « législateur positif »²¹⁶⁸. Il devient un véritable pouvoir. Néanmoins, ces développements concernent en premier lieu le juge constitutionnel et non pas l'« autorité judiciaire » mentionnée par la Constitution de 1958²¹⁶⁹.

Si la déviance présidentialisiste peut se définir par une concentration de l'exercice de la fonction gouvernementale par le président de la République soutenue par sa majorité, cela concerne essentiellement la fonction législative et la fonction exécutive. Quant à la fonction juridictionnelle, celle-ci est toujours considérée comme particulière par rapport aux autres fonctions dans la classification tripartite des fonctions étatiques. En effet, alors que les fonctions législative et exécutives sont politiques par essence, cette nature pose question en ce qui concerne la fonction juridictionnelle. Pour Montesquieu, la puissance de juger « est en quelque façon

²¹⁶³ M. Troper, *Pour une théorie juridique de l'État*, coll. « Léviathan », PUF, 1994, p. 95.

²¹⁶⁴ *Ibid.*

²¹⁶⁵ E. Zoller, « La justice comme contre-pouvoir : regards croisés sur les pratiques américaine et française », *Revue internationale de droit comparé*, n°53, 2001/3, p. 560.

²¹⁶⁶ « [U]n État de droit commande autre chose qu'une justice simple « autorité judiciaire » ; il appelle une justice forte et indépendante, capable de faire face aux autres pouvoirs et d'opposer à leurs abus le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (*ibid.*).

²¹⁶⁷ M. Troper, « Chapitre XXI. Justice constitutionnelle et démocratie », *Pour une théorie juridique de l'État*, coll. « Léviathan », PUF, 1994, pp. 335-336.

²¹⁶⁸ V. l'analyse de B. Mathieu, « Le Conseil constitutionnel “législateur positif” ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative », *Revue internationale de droit comparé*, n°62, 2010/2, pp. 507-531, bien que la conclusion de l'auteur soit plus nuancée sur la question ; v. aussi A. S. Mescheriakoff, « Du Conseil constitutionnel législateur », in G. Protière, *L'ordre critique du droit : mélanges en l'honneur du professeur Claude Journès*, coll. « Académique », éditions l'Epitoge, 2017, pp. 19-25.

²¹⁶⁹ La Constitution de 1958 consacre ainsi un titre VII au Conseil constitutionnel et un titre VIII à l'autorité judiciaire.

nulle »²¹⁷⁰, puisque le juge, cet « être inanimé », n'est que « la bouche de la loi »²¹⁷¹. Par ailleurs, alors qu'il y a une interaction entre les pouvoirs exécutif et législatif, le pouvoir judiciaire, entendu comme organe, est spécialisé dans sa fonction et n'interagit pas avec les autres pouvoirs²¹⁷², ce qui justifie ainsi l'interrogation autour de la nature politique de la fonction juridictionnelle et, finalement, autour de l'existence d'un pouvoir judiciaire. Cette vision du juge et de sa fonction qui est réappropriée par l'idéologie de la Révolution française se concrétise formellement par les articles 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790²¹⁷³. La doctrine dite classique abonde en ce sens, notamment M. Hauriou selon lequel « le juge ne peut être un organe créateur du Droit parce qu'il se trouve dans une situation d'infériorité par rapport aux autres organes publics et qu'il n'a aucun pouvoir de volonté propre »²¹⁷⁴. Considéré comme un « organe d'exécution »²¹⁷⁵ par cette doctrine synthétisée par S. Belaïd, le juge ne peut être considéré comme un « pouvoir politique »²¹⁷⁶. Par ailleurs, et préalablement à la pratique, cette idée est d'une certaine manière formalisée dans la Constitution de 1958 par le recours à la notion d'« autorité judiciaire » en lieu et place de la consécration d'un « pouvoir judiciaire »²¹⁷⁷, voire d'un « pouvoir juridictionnel »²¹⁷⁸. Néanmoins, la Constitution ne fait pas non plus mention d'un pouvoir législatif ou exécutif mais se réfère aux organes en charge de ces pouvoirs. Alors que le projet constitutionnel consacre initialement un titre VIII intitulé « de la justice », celui-ci est remplacé par le titre « de l'autorité judiciaire »²¹⁷⁹. Cela traduit pour certains auteurs une défiance des rédacteurs de la Constitution à

²¹⁷⁰ C.-L. de Secondat, Baron de Montesquieu, *De l'esprit des lois t. I*, Flammarion, 1993, pp. 295-296 : « La puissance de juger ne doit pas être donnée à un sénat permanent, mais exercée par des personnes tirées du corps du peuple dans certains temps de l'année, de la manière prescrite par la loi, pour former un tribunal qui ne dure qu'autant que la nécessité le requiert. De cette façon, la puissance de juger, si terrible parmi les hommes, n'étant attachée ni à un certain état, ni à une certaine profession, devient, pour ainsi dire, invisible et nulle. On n'a point continuellement des juges devant les yeux ; et l'on craint la magistrature, et non pas les magistrats ».

²¹⁷¹ *Ibid.*, p. 301 : « Mais les juges de la nation ne sont, comme nous avons dit, que la bouche qui prononce les paroles de la loi ; des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur ».

²¹⁷² V. en ce sens l'analyse de la théorie de Montesquieu par C. Eisenmann : « La fonction juridictionnelle, enfin, sera sans doute exercée en principe par des tribunaux [...] // Ainsi, aucune des trois autorités n'est à la fois attributaire de l'intégralité d'une fonction, maîtresse de cette fonction et spécialisée dans cette seule fonction : [...] ; la troisième – les Tribunaux –, si elle n'intervient dans l'exercice que d'une seule fonction, ne l'exerce pas sans partage (C. Eisenmann, « L'Esprit des lois et la séparation des pouvoirs », in *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques* (textes réunis par C. Leben), Éditions Panthéon Assas, 2002, p. 569).

²¹⁷³ L'article 10 de la loi des 16 et 24 août 1790 dispose que : « Les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du Corps législatif, sanctionnés par le Roi, à peine de forfaiture » ; selon l'article 13 de cette même loi : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ».

²¹⁷⁴ Il s'agit de la position de M. Hauriou cité par S. Belaïd, *Essai sur le pouvoir créateur et normatif du juge*, coll. « Bibliothèque de philosophie du droit », LGDJ, 1974, p. 13.

²¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 14.

²¹⁷⁶ S. Belaïd cite ainsi R. Carré de Malberg selon lequel « la fonction juridictionnelle ne saurait être envisagée comme un troisième pouvoir principal de l'État, comme une puissance égale aux deux autres organes et irréductiblement distincte d'avec elle » (*ibid.*).

²¹⁷⁷ Pourtant, et comme le remarque J. Foyer, « notre première Constitution écrite comportait un titre : "Du pouvoir judiciaire" » (J. Foyer, « La justice : histoire d'un pouvoir refusé », *Pouvoirs*, n°16, 1981/1, pp. 17-18).

²¹⁷⁸ En tenant ainsi compte de la place qu'occupe désormais le Conseil d'État dans la fonction juridictionnelle, et plus seulement de sa fonction de conseil.

²¹⁷⁹ V. *DPSHEC*, vol. I, ..., *op. cit.*, p. 415.

l'égard des institutions en charge d'exercer la fonction juridictionnelle, qui perdure alors depuis la Révolution française²¹⁸⁰. Une telle « exceptionnalité française »²¹⁸¹ se retrouve néanmoins dans l'esprit de la Constitution de 1982. Pourtant, le caractère démocratique et donc respectueux de l'État de droit d'un régime dépend de la consécration d'un véritable pouvoir juridictionnel²¹⁸².

En effet, les risques de débordements qu'implique l'exercice du pouvoir gouvernemental et les atteintes aux droits et libertés qui peuvent en découler rendent nécessaire l'intervention d'un pouvoir tiers²¹⁸³. Le rôle du juge n'est pas de tempérer la démocratie, mais de protéger celle-ci face aux débordements des pouvoirs politiques²¹⁸⁴. Ainsi, et afin de remplir cette mission face à un pouvoir politiquement puissant, surtout s'il est majoritaire dans le cadre d'un régime d'unité d'orientation politique, il importe que le juge constitue lui-même un pouvoir indépendant. Cette indépendance, qui est relative à la dimension organique des interactions entre les pouvoirs²¹⁸⁵, ne peut s'accomplir sans une forme de spécialisation fonctionnelle qui la conditionne. Pour cela, la distinction de la fonction juridictionnelle des autres fonctions étatiques et l'attribution de celle-ci à des organes spécifiques, et distincts de ceux qui exercent la fonction gouvernementale, est essentielle²¹⁸⁶. Des trois pouvoirs classiques que sont le législatif, l'exécutif et donc le juridictionnel, seul ce dernier devrait être effectivement « séparé » des deux autres. Aussi, la méfiance envers le « pouvoir juridictionnel » apparaît aujourd'hui comme éculée à plus d'un titre,

²¹⁸⁰ V. en ce sens X. Prétot, « Titre VIII. De l'autorité judiciaire », in F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, 3^e éd., Economica, 2009, pp. 1488-1489.

²¹⁸¹ S. Milacic, « De la séparation des pouvoirs à l'idée des contrepouvoirs : Montesquieu revigoré par le néolibéralisme », in A. Pariente (dir.), *La séparation des pouvoirs. Théorie contestée et pratique renouvelée*, Dalloz, 2007, p. 40.

²¹⁸² Toutefois et comme le relève M. Troper, certains auteurs considèrent « que les juges ne sauraient en France exercer un pouvoir politique puisque, n'étant pas élus, ils ne représentent pas le peuple souverain » (M. Troper, *Pour une théorie juridique de l'État*, coll. « Léviathan », PUF, 1994, p. 96).

²¹⁸³ S. Milacic, « De la séparation des pouvoirs à l'idée des contrepouvoirs... », *op. cit.*, p. 41 : « Lorsque le jeu d'équilibre entre les principaux pouvoirs n'a pas suffi à "arrêter" la montée en puissance du pouvoir gouvernemental, il était logique de voir venir le juge, avec son pouvoir de contrôle, endiguer les velléités hégémoniques des gouvernements majoritaires, "sûrs d'eux et dominateurs" ».

²¹⁸⁴ Ainsi, et comme le rappelle D. Rousseau : « La qualité démocratique d'un pays ne repose pas seulement sur l'origine électorale de ses dirigeants, elle tient aussi à un contrôle de leur action fondé sur les principes, droits et libertés garantis par la Constitution » (D. Rousseau, « Le contrôle de constitutionnalité et la machine à laver », *Gazette du Palais*, n°394, janvier 2021/2, p. 3).

²¹⁸⁵ M. Troper, « Séparation des pouvoirs », *Dictionnaire Montesquieu* [en ligne : <http://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr/>] : « Quant à l'indépendance elle signifie que chaque autorité doit être à l'abri de toute influence des autres, faute de quoi il n'y aurait pas de spécialisation. L'indépendance provient avant tout de l'absence de pouvoir de révocation d'une autorité sur une autre, mais accessoirement une autorité est aussi indépendante si elle ne doit pas sa nomination à une autre, si son budget ne lui vient pas d'une autre ou encore si des poursuites judiciaires ne peuvent être exercées contre elle par l'une des autres. On voit par là que l'indépendance totale n'est pas possible et qu'il y a seulement un degré plus ou moins élevé d'indépendance. Chacune des autorités indépendantes est ainsi un véritable "pouvoir" ».

²¹⁸⁶ C'est ainsi que le Conseil constitutionnel reconnaît le pouvoir juridictionnel dans sa décision du 22 juillet 1980 relative à la loi portant validation d'actes administratifs au considérant n°6 : « Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement » (*Conseil constitutionnel*, décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, *JORF*, 24 juillet 1980, p. 1868).

surtout par la place qu'occupe désormais la justice constitutionnelle dans les démocraties libérales. Néanmoins, une telle méfiance peut parfois connaître une forme de survivance dans la pratique présidentialisante du pouvoir prenant la forme d'une dérive autoritaire²¹⁸⁷.

En effet, la concentration du pouvoir, telle qu'elle existe dans le cadre de la déviance présidentialisante, rend ineffective la recherche d'un éventuel équilibre des pouvoirs entre le gouvernement présidentiel et le Parlement dans un système majoritaire. Cet équilibre qui pourrait être pensé différemment, soit dans le cadre de la majorité, par une démocratisation intra-partisane, soit par une participation plus accrue de l'opposition, ne correspond pas à la culture politique des deux régimes étudiés dont l'objectif premier est la recherche de stabilité institutionnelle. Si pour autant il ne faut pas abandonner l'idée de retrouver un certain équilibre des pouvoirs dans lequel la délibération politique pour la fonction d'impulsion politique reprendrait toute sa place²¹⁸⁸, il ne faut pas non plus négliger les apports d'un pouvoir juridictionnel dont l'indépendance serait mieux garantie et véritablement détaché, tant organiquement que fonctionnellement, de la fonction présidentielle de tutelle.

Le contrepouvoir juridictionnel s'affirme comme un incontournable non plus seulement d'un type particulier de régime²¹⁸⁹ mais de tout régime politique de démocratie libérale. C'est notamment le cas pour les régimes politiques dans lesquels le système majoritaire conduit à une forte concentration du pouvoir. Alors que dans l'esprit du parlementarisme, la représentation nationale est là pour réinterroger à tout moment son accord avec l'orientation politique gouvernementale, soit le maintien de l'unité politique, dans le cadre du présidentielisme francoturc, ce contrôle n'étant plus effectif, il importe de rechercher d'autres moyens de limitation du pouvoir, et donc de préservation de l'essence de la souveraineté, et, par suite, de la démocratie. Cela passe bien évidemment par une protection accrue des droits et libertés qui ne peut se réaliser concrètement sans un véritable pouvoir juridictionnel, qui prend alors potentiellement le rang d'un contrepouvoir.

Mais se pose alors la question de savoir si l'existence d'un contrepouvoir juridictionnel est de nature à remettre en question l'unité d'orientation politique, qu'elle soit parlementaire (régime parlementaire) ou présidentielle (système présidentialisant). A. Le Divillec évoque ce point en ce qui concerne précisément le risque de « gouvernement des juges »²¹⁹⁰. En effet, la remise en question de l'unité d'orientation politique par l'institution d'un contrepouvoir juridictionnel supposerait une faculté d'impulsion politique de la part du juge. Or, si le juge est créateur de droit, et s'il se permettait de juger en opportunité et de dépasser ainsi les limites de son office, si

²¹⁸⁷ Cf. *supra*, ce titre, chapitre I.

²¹⁸⁸ Cf. *infra*, ce chapitre section 2, §1.

²¹⁸⁹ Notamment du régime présidentiel américain comme le rappelle E. Zoller (« La justice comme contrepouvoir... », *op. cit.*, pp. 562-564.

²¹⁹⁰ A. Le Divillec, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, n°143, 2012/4, pp. 137.

précisément il y avait une forme de dérive juridictionnelle face à la dérive présidentialisiste, celle-ci ne pourrait aller jusqu'au développement d'une force d'impulsion. A. Le Divellec affirme en ce sens que « les juridictions ne sont pas un pouvoir actif, qui se meut de lui-même. Leur sphère d'intervention n'embrasse pas toute la direction de l'État et ils n'exercent pas le pouvoir immédiat »²¹⁹¹. En effet, dans le cadre de la critique du gouvernement des juges, il s'agirait de confondre la fonction juridictionnelle avec une forme de faculté d'empêcher dans la mise en œuvre de la fonction gouvernementale²¹⁹². Or, la thèse du juge aiguilleur démontre clairement que lorsque le juge censure le législateur ou le pouvoir exécutif, il s'agit d'indiquer l'inadéquation de la procédure suivie pour l'adoption de la norme. Et c'est en ce sens que, selon E. Zoller, le juge a un rôle d'accompagnement dans le cadre du régime parlementaire²¹⁹³ et s'inscrit dans une forme de « dialogue » avec les gouvernants²¹⁹⁴. Il ne s'agit pas tant pour le juge d'avoir un rôle de « contrepoids » que d'être un véritable « contrepouvoir », afin de s'insérer davantage dans le cadre de l'unité politique sans la perturber²¹⁹⁵.

En effet, la concentration des pouvoirs dans le cadre de la déviance présidentialisiste et la connivence entre les pouvoirs non juridictionnels peuvent donner lieu, comme précédemment constaté, à certaines dérives par rapport à l'État de droit puisque l'effectivité des fonctions de contrôle du Parlement est limitée par le système majoritaire en place. Dès lors, l'institution d'un contrepouvoir juridictionnel, qui signifie selon F. Hourquebie « une dose de pouvoir, c'est-à-dire de légitimité plus affirmée et des compétences plus organisées que le contrepoids »²¹⁹⁶, n'est non seulement pas incompatible avec un régime d'unité d'orientation politique, mais est une nécessité pour encadrer la déviance présidentialisiste, et préserver son caractère démocratique²¹⁹⁷. Pour cela, il est nécessaire de renforcer l'indépendance du juge qui constitue un risque majeur de dérive dans les régimes présidentialisistes. Il est nécessaire de revoir le mode de nomination, ainsi que la composition et le statut des Conseils des juges et des procureurs, ou Conseil supérieur de la magistrature. Selon A.-C. Bezzina, c'est davantage dans la pratique, dans son « attitude juridictionnelle »²¹⁹⁸ que le juge constitutionnel parvient à affirmer son indépendance par rapport aux autorités politiques, « aucun élément textuel n'ayant permis au Conseil de consolider, depuis

²¹⁹¹ *Ibid.*

²¹⁹² Comme nous l'avons vu, en France comme en Turquie, la fonction gouvernementale peut être mise en œuvre par la loi, mais aussi dans le cadre du pouvoir réglementaire de l'exécutif, dont notamment les décrets de la présidence de la République en Turquie qui constituent désormais une réelle source d'impulsion politique (*cf. supra*, cette partie, titre I, chapitre II).

²¹⁹³ E. Zoller, « La justice comme contre-pouvoir... », *op. cit.*, p. 572 : « Dans la culture juridique française, le juge n'est pas un censeur, mais un allié du législateur ».

²¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 573.

²¹⁹⁵ Sur la distinction des notions de « contrepouvoir » et de « contrepoids », v. F. Hourquebie, *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la V^e République*, *op. cit.*, pp. 71-73.

²¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 72.

²¹⁹⁷ M. Troper démontre que « le juge constitutionnel [...] est bien un contrepouvoir » (M. Troper, « Démocratie continue et justice constitutionnelle », in D. Rousseau (dir.), *La démocratie continue*, LGDJ-Bruylant, 1995, p. 135).

²¹⁹⁸ A.-C. Bezzina, « L'auto-limitation du juge constitutionnel : orgueil et préjugés », in M. Heitzmann-Patin, L. Janicot, P. de Montalivet *et alii*, *Révolution, Constitution, Décentralisation. Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux*, coll. « Études, mélanges, travaux », Dalloz, 2020, p. 167.

1959, son indépendance organique »²¹⁹⁹, constituant ainsi une forme de « faiblesse statutaire du juge de droit public »²²⁰⁰ et ce, malgré la proclamation de la valeur constitutionnelle de son indépendance²²⁰¹. C'est donc avant tout dans les textes que cette indépendance doit être renforcée. Mais cela suppose également de renforcer la légitimité des magistrats qui devrait être perturbé par le changement de mode de nomination. Là encore, c'est essentiellement par son statut et une protection plus solide des droits et libertés, que le juge peut gagner en légitimité et se constituer en contrepouvoir.

Il est question essentiellement du juge constitutionnel, mais le juge interne est évidemment concerné, notamment le juge administratif, dans son rôle de contrôle de l'administration. Mais il ne faut pas oublier la Cour des comptes et le *Sayıştay* en Turquie qui sont amenés à prendre un rôle de plus en plus important avec la concentration de la fonction gouvernementale. En effet, le bon usage des deniers publics, en conformité avec leur affectation dans la loi budgétaire, est plus que primordial dans le cadre des démocraties contemporaines. Bien que la révision de 2017 renforce le rôle du président de la République outre mesure en ce qui concerne la question budgétaire, la compétence de principe reste évidemment parlementaire. Aussi, le rôle de ces juges est essentiel dans la régulation de la concentration des pouvoirs en ce qui concerne cette question stratégique.

Tout cela tend à démontrer que si le pouvoir de régulation, de modération et de contrôle du fonctionnement des institutions, et notamment de la fonction gouvernementale, peut être dévolu à des autorités voire des contrepouvoirs autre que le président de la République, permettant ainsi de revenir à une unité fonctionnelle, l'entreprise paraît très difficile. Ainsi, s'il faut, par exemple, aller dans le sens d'un renforcement du pouvoir juridictionnel, en assurant mieux son indépendance, ou bien conférer un véritable statut à l'opposition avec un pouvoir de contrôle, encore faut-il que ces éléments soient intégrés à la culture politique, sans quoi le changement normatif pourrait au mieux ne pas produire d'effets, au pire créer un blocage voire une crise institutionnelle.

Pour les régimes politiques français et turc, si le présidentielisme est fondé sur un statut présidentiel renforcé, il s'est surtout mis en place par la pratique politique pour finalement trouver une forme de consécration constitutionnelle. Il en va de même dans le cas de la Turquie et de la révision de 2017, qui est aussi une forme d'aboutissement d'une pratique politique, qui s'est opérée par intermittence avant la réforme de l'élection directe du président de la République et qui s'est systématisée à la suite de celle-ci. Cela tend à démontrer que si le processus de rationalisation du présidentielisme peut apparaître *a priori* comme une possibilité de concilier d'une part les tenants d'une institution présidentielle renforcée, qui gouverne sur la populaire, et d'autre part les tenants d'un rééquilibrage des pouvoirs pour une meilleure garantie des droits et libertés, une telle entreprise prend du temps et suppose une acclimatation de la culture politique en ce sens. Dès lors,

²¹⁹⁹ *Ibid.*

²²⁰⁰ *Ibid.*

²²⁰¹ *Conseil constitutionnel*, décision n°2008-566 DC du 9 juillet 2008, *Loi organique relative aux archives du Conseil constitutionnel* (JORF, 16 juillet 2008, p. 11328, cons. 6).

l'urgence de mettre en place des contrepouvoirs dans les deux régimes politiques est difficilement conciliable avec le maintien du présidentielisme franco-turc.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

La question de la rationalisation du présidentielisme dans le cadre des régimes politiques français et turc est particulièrement délicate car elle implique de repenser l'ensemble des institutions autour d'une fonction présidentielle gouvernementale effectivement consacrée par les Constitutions et dont les conséquences institutionnelles seraient, elles aussi, prises en compte. À ce titre, la consécration d'une responsabilité politique présidentielle assimilable à la responsabilité politique gouvernementale dans les régimes d'unité d'orientation politique comporte des défauts tant théoriques que pratiques. Le régime ainsi pensé pourrait tendre vers ce que d'aucuns qualifient de primo-ministériel²²⁰², sans s'y confondre totalement, du fait notamment de l'élection directe du président de la République et de la spécificité de sa fonction telle que conçue en 1958 et en 1982. Mais c'est surtout l'institution de contre-pouvoirs, permise par la consécration d'une unité fonctionnelle présidentielle, qui permettrait potentiellement d'aboutir à une rationalisation du présidentielisme. Toutefois, si l'unité politique qui définit le présidentielisme est compatible avec l'institution d'un contre-pouvoir juridictionnel, elle ne permet pas, en revanche, d'envisager l'ensemble de l'institution parlementaire comme un contre-pouvoir, et impose, dans cet objectif, d'attribuer une telle fonction à l'opposition. Cela va toutefois à l'encontre du principe de stabilité institutionnelle tant recherchée par les rédacteurs des Constitutions française et turque, et interroge également sur la compatibilité d'une telle évolution avec la culture politique et surtout partisane des deux États. Il apparaît donc difficile de répondre à la question de l'opportunité de la rationalisation du présidentielisme en l'état actuel des connaissances.

²²⁰² V. en ce sens la définition de B. François : « Primo-ministériel : Qualificatif qui désigne un régime parlementaire dans lequel, en s'appuyant sur une majorité stable soutenant le gouvernement pendant toute la législature et des dispositifs de rationalisation du parlementarisme (comme, par ex., la « défiance constructive » en Allemagne), le pouvoir exécutif est dominant, avec à sa tête un Premier ministre, issu des élections législatives, qui concentre la puissance gouvernante dans sa personne. La science politique décrit souvent ce leadership du Premier ministre comme une « présidentialisation » de la fonction de chef du gouvernement » (v° « primo-ministériel » in B. François, *Les mots-clés du droit constitutionnel*, coll. « À savoir », Dalloz, 2017, pp. 145-146).

CONCLUSION DU TITRE II

La dualité fonctionnelle du président de la République est au cœur de la déviance présidentielle telle qu'elle se présente en France et en Turquie. La spécificité d'un tel système politique repose sur le développement d'une fonction présidentielle de tutelle. Elle apparaît en effet non seulement sur la base des dispositions constitutionnelles qui renforcent le statut présidentiel ainsi que sa fonction, mais prend aussi une autre dimension avec l'institution de la fonction présidentielle gouvernementale.

En effet, l'unité d'orientation politique permet certes un équilibre interne des pouvoirs dans le cadre de cette unité. Cet équilibre, qui est déjà difficile à mettre en œuvre dans le cadre du système de partis tel qu'il existe en France et en Turquie et du fait majoritaire qui en découle, se trouve exacerbé par le présidentielisme. Dès lors, l'équilibre est à rechercher à l'extérieur du pouvoir majoritaire, mais qui relève alors, pour une part conséquente, de la fonction présidentielle de tutelle, ou *a minima*, de l'influence de celle-ci.

La seule hypothèse de rationalisation envisageable est donc la consécration d'une unité fonctionnelle du président. La fonction présidentielle gouvernementale constituant l'essence même du présidentielisme, c'est la fonction de tutelle qu'il est nécessaire de délimiter, pour ne pas dire annihiler, au risque de créer une forme d'instabilité si un tel changement n'est pas rapidement intériorisé par les acteurs de la vie politique.

Ainsi, le présidentielisme en France comme en Turquie rend particulièrement délicat le développement de contrepouvoirs, notamment lorsque le contexte politique ne fait pas état de périodes d'alternance politique.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

La pérennisation du présidentielisme est rendue possible par l'élection directe du président de la République. C'est sur la base de l'autorité partisane qui lui est notamment conférée par ce mode de désignation, que l'institution de sa fonction gouvernementale est rendue possible. Cette fonction dont l'essence même est la force d'impulsion politique, modifie le régime politique tel que prévu par la norme constitutionnelle : l'unité d'orientation politique n'est plus parlementaire mais présidentielle. La consécration, à des degrés variables entre la France et la Turquie, d'une telle fonction n'est pas significative d'une unification de la norme et de la pratique, ou plutôt du régime et du système, dans la mesure où la force d'impulsion présidentielle n'est pas pleinement intégrée au régime politique. Par ailleurs, une telle consécration constitutionnelle irait à l'encontre des principes du constitutionnalisme et de l'essence de la souveraineté dans la mesure où elle signifierait une constitutionnalisation d'une forme de concentration des pouvoirs, donnant ainsi lieu à un paradoxe constitutionnel.

Dès lors, il est indispensable de retrouver un équilibre dans ce présidentielisme en France comme en Turquie. Mais l'entreprise se trouve assurément perturbée par un double renforcement du président de la République, d'abord par la norme, comme précédemment étudié, et qui fait de la fonction présidentielle une fonction active dans la préservation de l'équilibre institutionnel du régime. Ensuite, par le système politique qui, en lui conférant cette force d'impulsion politique, fait du président l'institution en charge de définir l'orientation de la politique générale. Ce double renforcement, et donc cette double fonction du président de la République, mène au développement d'une autorité tutélaire au président de la République, notamment dans le cadre de l'usage de ses prérogatives propres et accentue la concentration des pouvoirs en sa faveur. Cette dualité fonctionnelle renforce le déséquilibre présidentieliste des pouvoirs et complexifie aussi toute tentative de rationalisation du présidentielisme, qui n'apparaît pas plausible en l'état actuel des systèmes politiques français et turc.

CONCLUSION GENERALE

Si la place dédiée aux contrepouvoirs ne permet pas de ranger les systèmes politiques français et turc dans une même catégorie, il apparaît néanmoins que la dynamique présidentialisiste se présente selon des caractéristiques communes dans l'évolution de l'organisation du pouvoir des deux États. Les résultats de cette étude démontrent que cette dynamique est liée à la nature du régime politique telle que consacrée dans la règle constitutionnelle. Ce lien permet de mettre en exergue le fondement de la dynamique présidentialisiste, qui pourrait *a priori* apparaître comme la consécration de l'élection directe du président. En réalité, l'étude indique que tel n'est pas le cas : celle-ci n'est que la consécration constitutionnelle, qui permet certes une systématisation de la dynamique, mais n'en est pas le fondement. C'est le rejet de la neutralité présidentielle, soit l'un des deux critères essentiels des régimes d'unité d'orientation politique, autrement appelés régime parlementaire, qui constitue le fondement de la déviance présidentialisiste observée dans ces régimes.

Pourtant, dans les travaux relatifs à la question de la déviance présidentialisiste, c'est généralement le critère du mode de désignation du président de la République qui est mis en exergue. Ainsi, J. J. Linz soutient que les risques de déviance sont exacerbés lorsque le régime d'origine se présente sous les traits du modèle présidentiel américain¹. Mais l'auteur attache sa réflexion davantage au mode de désignation du président qu'aux dynamiques du régime présidentiel en posant « le problème de la double légitimité » que présente ce type de régime comme conséquence de l'élection présidentielle². Cela le conduit par la suite à s'interroger sur le « régime semi-présidentiel »³ qui présente la même caractéristique⁴. Dans le cadre d'un raisonnement davantage fondé sur des critères juridiques que politiques, M.-A. Cohendet fait usage du « système de variables déterminantes »⁵ pour qualifier le régime français de « régime parlementaire bi-représentatif »⁶. Là encore, l'auteure axe sa réflexion sur le caractère « représentatif » du président de la République découlant de son élection au suffrage universel

¹ J. J. Linz, « The perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990/1, pp. 51-69.

² *Ibid.*, p. 62.

³ V. M. Duverger, « Le concept de régime semi-présidentiel », in M. Duverger (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, 1986, pp. 7-17.

⁴ J. J. Linz, « Presidential or parliamentary democracy : does it make a difference », in J. J. Linz, A. Valenzuela (dir.), *The failure of presidential democracy. Comparative perspectives*, The Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.

⁵ M.-A. Cohendet, *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, PUF, 1993, pp. 71-74.

⁶ *Ibid.*, pp. 76-82

direct. Une telle vision permet d'éclairer la dynamique présidentialisiste telle qu'elle se présente en France et en Turquie, puisqu'elle met en exergue la nature parlementaire du régime. Néanmoins, qu'il s'agisse de la réflexion de J. L. Linz ou de celle de M.-A. Cohendet, celles-ci sont centrées sur la présence d'une dualité politique dans le cadre du régime, que ce soit de la question de la légitimité politique pour la première ou de la représentation pour la seconde. Pourtant, l'élément essentiel de la dynamique présidentialisiste en France comme en Turquie consiste dans le principe d'unité politique. C'est par l'intégration du président à l'unité politique et au maintien d'une telle unité malgré l'irresponsabilité présidentielle qui en prend ainsi le contrôle, que cette dynamique présidentialisiste prend forme. Il s'agit d'une unité politique présidentielle, et non plus parlementaire, qui prend appui sur les mécanismes du régime parlementaire et se trouve particulièrement stimulée par la forme rationalisée, *via* le renforcement de l'exécutif, des régimes parlementaires contemporains.

L'unité politique caractérise le présidentialisme franco-turc. Tout comme le régime parlementaire, sa forme déviante met en œuvre « une fusion, voire une confusion des pouvoirs » ainsi que le théorise W. Bagehot pour la Constitution anglaise⁷. Cette unité est rythmée par l'impulsion politique du président de la République qui développe une fonction gouvernementale spécifique. Il s'agit d'une fonction de décision, mais le plus souvent limitée à la force d'impulsion politique, qui peut toutefois être modulée en fonction de la personnalité des gouvernants amenés à l'exercer. La déviance présidentialisiste ne repose donc pas sur une dualité quelconque, puisque les élections elles-mêmes dans le cadre de la consécration constitutionnelle du présidentialisme tendent aussi vers une uniformisation, qu'il s'agisse de l'organisation de leur concomitance ou de leur unité de temps et de lieu comme c'est désormais le cas en Turquie pour les élections présidentielles et législatives. Aussi, la conjugaison des mandats présidentiel et parlementaire annihile toute dualité dans la fonction politique gouvernementale. Cette unité prend essentiellement forme dans la force d'impulsion politique du président qui constitue l'essence de sa fonction gouvernementale.

La seule dualité qui apparaît dans le cadre du présidentialisme étudié est relative à la dualité fonctionnelle du pouvoir présidentiel. Celle-ci ne permet cependant pas de penser le rééquilibrage du régime mais, au contraire, renforce la position présidentielle pour affaiblir les institutions qui pourraient développer un pouvoir de contrôle sur la fonction gouvernementale. En effet, un régime

⁷ W. Bagehot, *La Constitution anglaise*, traduit par M. Gaulhiac, Germer Baillière, 1869, p. 14 : « L'efficacité secrète de la Constitution anglaise réside, on peut le dire, dans l'étroite union, dans la fusion presque complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Suivant la théorie traditionnelle qu'on trouve dans tous les livres, ce qui recommande notre Constitution c'est la séparation absolue du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ; mais en réalité ce qui en fait le mérite, c'est précisément la parenté de ces pouvoirs ».

d'unité politique dans son développement donne lieu à l'apparition de mécanismes permettant de responsabiliser, directement ou indirectement, les organes en charge d'exercer le pouvoir. C'est notamment dans ce cadre que le régime parlementaire lui-même est apparu, par la transformation de la responsabilité pénale des ministres en responsabilité politique⁸. Mais dans le cadre de la déviance présidentialisante, il y a une monopolisation des fonctions d'action et de contrôle par la fonction présidentielle en lien avec cette dualité, qui tend à renforcer le déséquilibre des pouvoirs. Si le présidentielisme déviant du régime parlementaire présente des dynamiques communes, fondées essentiellement sur le rejet de la neutralité présidentielle et sur le développement d'une fonction gouvernementale présidentielle, la dualité fonctionnelle du président affecte nécessairement son évolution. En fonction de la place accordée à la dualité fonctionnelle du président dans le fonctionnement des institutions et de son caractère affirmé ou non, il semble possible soit de tenter de rééquilibrer les institutions soit de tendre vers une forme d'autoritarisme du régime du fait d'une prééminence présidentielle sur toute institution chargée de préserver l'État de droit.

La comparaison de l'évolution des systèmes politiques français et turc permet de cerner un peu mieux les causes pour lesquelles la dualité fonctionnelle est mise en avant dans le cas turc, alors qu'en France, il s'agit plus de jeter un voile pudique sur l'incongruité du statut présidentiel ainsi pratiqué. Il apparaît clair qu'en Turquie la dualité est accentuée par l'absence de véritable alternance politique. Cette dernière permet aussi de contenir le présidentielisme français et de développer de véritables contrepouvoirs, notamment dans le cadre de la protection des droits fondamentaux et de la juridictionnalisation de ce processus⁹. L'alternance politique favorise cette tendance. Alors que cette alternance existe déjà dans le cadre du septennat, *via* les épisodes de cohabitation, elle se développe ces dernières années dans le cadre du quinquennat présidentiel et permet de distancier les personnalités en charge d'exercer une fonction de contrôle de la classe politique qui, sous la houlette du président, est chargée de mettre en œuvre les orientations politiques qu'il impulse. En revanche, dans le cas de la Turquie, une double décennie de pouvoir du même parti, dont une quinzaine d'années d'occupation du siège de la présidence, permet de moins en moins de concevoir un pouvoir détaché des contingences politiques dans le cadre de l'unité politique. De plus, les révisions successives ont eu pour effet de renforcer cette dualité fonctionnelle du président en développant chacune des fonctions au lieu de revenir sur une unité signe de rationalisation du pouvoir présidentiel.

Si cette étude permet d'apporter une contribution au travail de conceptualisation du

⁸ V. D. Baranger, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, coll. « Léviathan », PUF, 1999.

⁹ V. en ce sens F. Hourquebie, *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la V^{ème} République*, Bruylant, 2004.

présidentialisme déviant du régime parlementaire, elle démontre également que les régimes qui sont ainsi identifiés peuvent relever d'une diversité de catégories de systèmes politiques, de la forme démocratique à la forme autoritaire, en fonction de la dualité fonctionnelle du président de la République et de ses effets. Il y a déjà tout un travail de classification du présidentielisme mené notamment dans le cadre des régimes d'Amérique latine¹⁰, qu'il serait bienvenu de reproduire dans le cadre spécifique du présidentielisme déviant du régime parlementaire, sur la base de plusieurs systèmes. Un tel travail permettrait de compléter les présents résultats sur les effets des dynamiques présidentielistes et leur généralisation.

Il pourrait aussi s'agir de compléter ce travail par une étude de la notion de présidentielisme dans sa généralité. Celle-ci devrait alors s'intéresser aux dynamiques présentes dans le cadre des régimes politiques consacrant la dualité et la multiplicité d'orientations politiques. Ces dynamiques sont nécessairement différentes, car, en premier lieu, elles ne se fondent pas sur le rejet de la neutralité présidentielle, le président ayant déjà un rôle plus ou moins important à jouer dans la fonction gouvernementale qu'il s'agisse de son impulsion ou du pouvoir d'empêcher cette impulsion par un droit de veto spécifique à ces types de régimes. Par ailleurs, la mise en œuvre d'une unité présidentieliste se réalise sur des dynamiques différentes, en fonction de l'interaction organique des pouvoirs. Les paramètres de la dynamique présidentieliste peuvent apparaître selon des formes diverses. S'il est possible d'opérer le même type de conceptualisation dans le cadre de ces régimes, il serait peut-être envisageable de conceptualiser la notion de présidentielisme et de l'aborder ainsi comme une notion juridique avec des contours plus précis que ce qu'il est permis de dégager en l'état actuel de la recherche scientifique. Dès lors, il serait possible d'affirmer ou d'infirmer la compatibilité du présidentielisme avec les principes du constitutionnalisme.

¹⁰ Cf. *supra*, introduction, I, A.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Cette bibliographie n'a pas vocation à être exhaustive. Seules figurent ici les références citées dans la thèse et celles qui ont directement éclairé nos recherches et développements.

Certains articles des textes constitutionnels étudiés ont été directement traduits dans le corps de la thèse. Sauf mention contraire, toutes les traductions sont de l'auteure. Pour le reste, la Constitution turque de 1982 est accessible en ligne *via* les liens suivants :

- Pour la version à jour de la révision constitutionnelle de 2017 en turc : *Site officiel pour la diffusion des textes législatifs et réglementaires et d'accès au droit* [en ligne : <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>].
- Pour la version à jour de la révision constitutionnelle de 2017 traduite en anglais par les instances officielles : *Site officiel de la GANT* [en ligne : https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf].
- Pour une version à jour de la révision constitutionnelle de 2010 en français : *Site de la digithèque des matériaux juridiques et politiques (MJP)* [en ligne : <https://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1982.htm>].

I. OUVRAGES

- A. Ouvrages généraux
- B. Ouvrages spécialisés
- C. Ouvrages collectifs

II. THESES ET MEMOIRES

III. ARTICLES ET NOTES

- A. Contributions à un ouvrage
- B. Articles

IV. AVIS / PROCES-VERBAUX / RAPPORTS / RECOMMANDATIONS

V. JURISPRUDENCE

- A. Anayasa Mahkemesi
- B. Conseil constitutionnel
- C. Conseil d'État
- D. Cour de cassation
- E. Yüksek Seçim Kurulu
- F. Cour européenne des droits de l'homme

VI. AUTRES DOCUMENTS

VII. ARTICLES DE PRESSE

VIII. SITES WEB INSTITUTIONNELS

I. OUVRAGES

A. OUVRAGES GÉNÉRAUX

AKALIN (Ş. H.), TOPARLI (R.), GÖZAYDIN (N.) *et alii*, *Türkçe sözlük*, Türk Dil Kurumu, 10^e éd., 2009.

ALLAND (D.), RIALS (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy, PUF, 2003.

ARNAUD (A.-J.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, 2^e éd., 1993.

BAUDU (A.), CHAGNOLLAUD DE SABOURET (D.), *Droit constitutionnel contemporain*, Dalloz, coll. « Cours », 9^e éd., 2019.

BARTHELEMY (J.), DUEZ (P.), *Traité de droit constitutionnel*, Éd. Panthéon-Assas, LGDJ, coll. « Les introuvables », 2004.

BRAUD (P.), *Sociologie politique*, LGDJ, Lextenso, 14^e éd., 2020.

BURDEAU (G.), *Traité de science politique*,

- *t. I Présentation de l'univers politique* (en deux volumes), LGDJ, 3^e éd., 1980.
- *t. III La dynamique politique. Vol. I Les forces politiques*, LGDJ, 3^e éd., 1982 ; *Vol. II, La dialectique de l'ordre et du mouvement*, LGDJ, 3^e éd., 1981.
- *t. V Les régimes politiques*, LGDJ, 3^e éd., 1985.
- *t. VII La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique*, LGDJ, 2^e éd., 1973.
- *t. IX Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*, LGDJ, 1976.

CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome I et II, Éd. du CNRS, 1922.

CHAGNOLLAUD DE SABOURET (D.),

- *Droit constitutionnel contemporain. t. 3. La V^{ème} République*, Dalloz, 5^e éd., 2009.
- *Droit constitutionnel contemporain I. Théorie générale. Les régimes étrangers. Histoire*, Dalloz, 11^e éd., 2021.

CHAPUS (R.), *Droit administratif général. Tome I*, Montchrestien, coll. « Domat, droit public », 15^e éd., 2001.

COHENDET (M.-A.), *Droit constitutionnel*, coll. « Cours », LGDJ, Lextenso, 4^e éd., 2019.

CONSTANT (B.), *Cours de politique constitutionnelle*, Slatkine, 1982.

CORNU (G.), Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 13^e éd., 2020.

DE VILLIERS (M.), LE DIVELECC (A.), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, 12^e éd., 2020.

DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel, t. IV : l'organisation politique de la France*, E. de Boccard, 2^e éd., 1924.

DUHAMEL (O.), MENY (Y) (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992.

DUVERGER (M.),

- *Institutions politiques et droit constitutionnel. T. I Les grands systèmes politiques*, PUF, 17^e éd., 1988.
- *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, 18^e éd., 1990.

ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Éd. Panthéon-Assas, LGDJ, coll. « Les introuvables », 2001.

FAVOREU (L.), GAÏA (P.), GHEVONTIAN (R.) et alii, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 24^e éd., coll. « Précis », 2021.

FRANÇOIS (B.), *Les mots clés du droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « A savoir », 2017.

GICQUEL (J.-É.), GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques 2020-2021*, LGDJ Lextenso, coll. « Précis Domat », 34^e éd., 2020.

GÖZLER (K.), *Türk anayasa hukuku*, Ekin, 2^e éd., 2018.

GREWE (C.), RUIZ FABRE (H.), *Droits constitutionnels européens*, PUF, 1995.

GUINCHARD (S.), DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques 2015-2016*, Dalloz, 23^e éd., 2016.

HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, LGDJ, 42^e éd., 2021.

HAQUET (A.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Séquences », 3^e éd., 2021.

HAURIOU (A.), *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques : licence première année*, Cours de droit, 1966.

HAURIOU (M.), *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 2^e éd., 1929.

JELLINEK (G.), *L'Etat moderne et son droit. Deuxième partie, Théorie juridique de l'Etat*, Éd. Panthéon-Assas, coll. « Les introuvables », 2005.

KABOGLU (İ.Ö.), *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, Legal yayıncılık, 16^e éd., 2021.

KABOGLU (İ.Ö.), SALES (E.), *Le droit constitutionnel turc : entre coups d'État et démocratie*, L'Harmattan, 2^e éd. revue et augmentée, 2018.

MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), P. PACTET (P.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Sirey », 40^e éd., 2021.

MORAND-DEVILLER (J.), BOURDON (P.), POULET (F.), *Droit administratif*, LGDJ Lextenso, coll. « Cours », 17^e éd., 2021.

ÖZBUDUN (E.), *Türk anayasa hukuku*, Yetkin yayınları, 19^e éd., 2019.

PORTELLI (H.), EHRHARD (T.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Hypercours », 13^e éd., 2019.

PRELOT (M.), *Précis de droit constitutionnel*, Librairie Dalloz, 1955.

RAYNAUD (P.), RIALS (S.), *Dictionnaire de philosophie politique*, PUF, 1996.

SCHWARTZENBERG (R-G), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Les Cours de Droit, 1969-1970.

TANÖR (B.), YÜZBAŞIOĞLU (N.), *Türk anayasa hukuku*, Beta, 17^e éd., 2018.

ALTIF, *Trésor de la langue française informatisé* [en ligne : <http://atilf.atilf.fr/tlf.htm>].

TROPER (M.), CHAGNOLLAUD (D.),

- *Traité international de droit constitutionnel. T. 1 Théorie de la Constitution*, coll. « Traités Dalloz », Dalloz, 2012.
- *Traité international de droit constitutionnel. T. 2 Distribution des pouvoirs*, coll. « Traités Dalloz », Dalloz, 2012.
- *Traité international de droit constitutionnel. T. 3 Suprématie de la Constitution*, coll. « Traités Dalloz », Dalloz, 2012.

TÜRK DİL KURUMU, *dictionnaire en ligne* [en ligne : <https://www.tdk.gov.tr/>].

ZOLLER (E.), *Droit constitutionnel*, coll. « Droit fondamental », PUF, 2^e éd., 1999.

B. OUVRAGES SPÉCIALISÉS

ABADAN (Y.), SAVCI (B.), *Türkiye'de Anayasal gelişmelere bir bakış*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1959.

AKIN (R.), *Gazi'den günümüze cumhurbaşkanlığı 1923-2007*, Türkiye iş bankası kültür yayınları, 2009.

ALBERTINI (P.), SICART (I.), *Histoire du septennat 1873-2000*, Economica, 2001.

ALDIKAÇTI (O.), *Anayasa hukukumuzun gelişmesi ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası, 14^e éd., 1982.

ARISTOTE, *La Politique*, traduit par J.-F. Champagne, Lefèvre Éditeur, 1843.

ARON (R.), *Démocratie et totalitarisme*, Gallimard, coll. « folio essais », 2010.

AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.), NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, coll. « Thémis droit », 6^e éd., 2015.

AURIOL (V.), *Journal du septennat, t. 1 1947*, Armand Colin, 1970.

AVRIL (P.),

- *Un Président pour quoi faire ?*, Le Seuil, 1965.
- *Essai sur les partis*, LGDJ, 1986.
- *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, coll. « Léviathan », PUF, 1997.

AVRIL (P.), GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-É.), *Droit parlementaire*, LGDJ Lextenso, coll. « Précis Domat », 6^e éd., 2021.

AVRIL (P.), GICQUEL (J.), *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien, coll. « clefs/politique », 6^e éd., 2011.

BAECQUE (F.), *Qui gouverne la France ? Essai sur la répartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement*, PUF, 1976.

BAECQUE (A. de), *Les godillots : Manifeste pour une histoire marchée*, Anamosa, 2017.

- BAGEHOT (W.), *La Constitution anglaise*, traduit par M. Gaulhiac, Germer Baillière, 1869.
- BARTHELEMY (J.), *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, Giard et Brière, 1906.
- BASTID (P.), *Cours de droit constitutionnel : la notion de chef d'Etat*, Les cours de droit, 1960.
- BAUME (S.), *Carl Schmitt, penseur de l'État. Genèse d'une doctrine*, Presses de Sciences Po, 2008.
- BAYRAKTAR (S. U.), MASSICARD (E.), *La Décentralisation en Turquie*, Agence Française de Développement, coll. « Focales », n°7, 2011.
- BEAUD (O.), GUERIN-BARGUES (C.), *L'état d'urgence. Étude constitutionnelle, historique et critique*, coll. « systèmes perspectives », LGDJ Lextenso, 2016.
- BELAÏD (S.), *Essai sur le pouvoir créateur et normatif du juge*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de philosophie du droit », 1974.
- BERNARDI (B.), *Qu'est-ce qu'une décision politique ?*, Vrin, 2003.
- BIDEGARAY (C.), EMERI (C.), *La responsabilité politique*, Dalloz, 1998.
- BIRNBAUM (P.), HAMON (F.) ET TROPER (M.), *Réinventer le Parlement*, Flammarion, coll. « La rose au poing », 1978.
- BIROSTE (D.), *Financement et transparence de la vie politique*, LGDJ, Lextenso, 2015.
- BOUTIN (C.), ROUVILLOIS (F.), *Quinquennat ou septennat*, Flammarion, coll. « Dominos », 2000.
- BOZARSLAN (H.), *Histoire de la Turquie. De l'empire à nos jours*, Tallandier, 2013.
- BRANCHET (B.), *La fonction présidentielle sous la V^e République*, LGDJ, 2008.
- BURDEAU (G.),
- *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Les Éd. Internationales, 1932.
 - *La démocratie*, Éd. du Seuil, 1956.
- CABANIS (A.), MARTIN (M. L.), *La dissolution parlementaire à la française*, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 2001.
- CAPITANT (R.),
- *Écrits politiques : 1960-1970*, Flammarion, 1971.
 - *Écrits constitutionnels*, textes rassemblés par J.-P. MORELOU, Éd. du CNRS, 1982.
- CARON (M.), *Droit gouvernemental*, LGDJ, coll. « systèmes-pratique », 2020.
- CARCASSONNE (G.), CHEVALLIER (J.-J.), DUHAMEL (O.), BENETTI (J.), *Histoire de la V^e République (1958-2017)*, Dalloz, 16^e éd., 2017.
- CARCASSONNE (G.), GUILLAUME (M.), *La Constitution*, Éd. du Seuil, coll. « Points Essais », 14^e éd., 2017.
- CASIMIR-PERIER (J.), *Notes sur la Constitution de 1875*, Dalloz, 2015.

CHAMPEIL-DESPLATS (V.), *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2016.

CHARLOT (J.), *Les partis politiques*, Librairie Armand Colin, 1971.

CHEVALLIER (J.-J.), *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, coll. « Classic », Dalloz, 9^e éd., 2009.

COHENDET (M.-A.),

- *La cohabitation. Leçons d'une expérience*, PUF, 1993.
- *Le président de la République*, Dalloz, 2^e éd., 2012.

COICAUD (J.-M.), *Légitimité et politique. Contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politiques*, Presses Universitaires de France, 1^{ère} éd., 1997.

COLLIARD (J.-C.), *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978.

CONSTANT (B.),

- *Œuvres, Principes de politique*, Gallimard, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », 1957.
- *Écrits politiques*, Gallimard, coll. « Folio/Essais », 1997.
- *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, Aubier, coll. « Bibliothèque philosophique », 1991.
- *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France*, Hachette Littératures, Pluriel, 1997.

DAVET (F.), LHOMME (G.), « *Un président ne devrait pas dire ça* ». *Les secrets d'un quinquennat*, Éd. Stock, 2016.

DE BAECQUE (F.), *Qui gouverne la France? Essai sur la répartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement*, Presses universitaires de France, 1976.

DEBRE (J.-L.), *La Constitution de la V^e République*, PUF, 1975.

DECAUMONT (F.), *La présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentiel français*, Economica, 1979.

DECHERF (D.), *L'institution de la monarchie dans l'esprit de la V^e République*, LGDJ, 1974.

DEVEIDEIX-MARGUERITAT (S.), *Le quinquennat*, L'Harmattan, 2001.

DE GAULLE (C.),

- *Mémoires de Guerre : Le salut, 1944-1946* (tome III), Plon, 1959.
- *Mémoires d'Espoir : L'effort 1962-...* (tome II), Plon, 1971.
- *Mémoires d'Espoir : Le renouveau, 1958-1962* (tome I), Plon, 1973.

DENQUIN (J.-M.), *La monarchie aléatoire*, PUF, coll. « Béhémoth », 2001.

DIKMEN CANIKLIOGLU (M.), *Anayasal devlette meşruiyet*, Yetkin yayınları, 2010.

DURAN (L.), *Türkiye yönetiminde kargaşa*, Çağdaş yayınları, 1988.

DUVERGER (M.),

- *La VI^e République et le régime présidentiel*, Fayard, 1961.
- *Les partis politiques*, Armand Colin, 6^e éd., 1967.
- *La monarchie républicaine*, Robert Laffont, 1974.
- *Échec au Roi*, Albin Michel, 1978.
- *Le système politique français. Droit constitutionnel et Science politique*, PUF, 21^e éd., 1996.

EISENMANN (C.), *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, textes réunis par Ch. Leben, Paris, coll. « Les introuvables », Presses de l'université de Panthéon-Assas, 2002.

ERDOGAN (M.), *Türkiye'de anayasalar ve siyaset*, Liberte yayınları, 8^e éd., 2012.

ESEN (B. N.), *La Turquie*, LGDJ, coll. « Comment ils sont gouvernés », 1969.

FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, coll. « Précis », 6^e éd., 2021.

FOURNIER (J.), *Le travail gouvernemental*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1987.

FRANÇOIS (B.), *Le régime politique de la Ve République*, La Découverte, 5^e éd., 2010.

FRANGI (M.), *Le président de la République : arbitrer, diriger, négocier*, L'Harmattan, 2^e éd., 2018.

GAILLARD (M.), *Les directives présidentielles : contribution à l'étude du présidentielisme giscardien*, Presses universitaires de Lyon, 1979.

GICQUEL (J.), *Essai sur la pratique de la Vème : bilan d'un septennat*, LGDJ, 1977.

GÖZLER (K.), *Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler*, Ekin, 2017.

GRUNBERG (G.), HAEGEL (F.), *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Presses de Sciences Po, 2007.

HAEGEL (F.), *Partis politiques et système partisan en France*, Presses de Sciences Po, 2007.

HAMON (F.), *L'article 16 de la Constitution de 1958*, La documentation française, coll. « Documents d'études. Droit constitutionnel et institutions politiques », 1994.

HAMON (L.),

- *De Gaulle dans la République*, Plon, 1958.
- *Une République présidentielle : institutions et vie politique de la France actuelle* (tomes I et II), Bordas, 1975.

JACQUIER-BRUERE (M. DEBRE, E. MONNICK), *Refaire la France. L'effort d'une génération*, Plon, 1945.

KABOGLU (İ.Ö.),

- *Değişiklikler ışığında 1982 Anayasası, Halk neyi oylayacak*, İmge kitabevi yayınları, 1^{re} éd., 2010.
- *15 Temmuz Anayasası*, Tekin Yayınevi, 2017.

KELSEN (H.),

- *La démocratie, sa nature, sa valeur*, traduit par C. Eisemann, Dalloz, 2^e éd., 2004.
- *Qui doit être le gardien de la Constitution ?*, traduit de l'allemand par S. Baume, Michel Houdiard Editeur, 2006.

KESKINSOY (Ö.), 1982 *Anayasasına göre cumhurbaşkanının statüsü ve sorumluluğu*, Savaş Yayınevi, 2013.

KOCAHANOGU (O. S.), *Gerekçeli ve açıklamalı anayasa*, Temel yayınları, 1993.

KUZU (B.),

- *Türk anayasa metinleri ve ilgili mevzuat*, Filiz kitabevi, 1988.
- *1982 Anayasasının temel nitelikleri ve getirdiği yenilikler*, Filiz Kitabevi, 1990.
- *Olağanüstü hâl kavramı ve Türk anayasa hukukunda olağanüstü hâl rejimi*, Kazancı yayınları, 1993.

LABBE (D.), *Le vocabulaire de François Mitterrand*, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 1990.

LANG (J.), *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, 2004.

LAUVAUX (P.), *Destins du présidentielisme*, PUF, coll. « Béhémoth », 2002.

LAUVAUX (P.), LE DIVELLEC (A.), *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, coll. « Droit fondamental », 4^e éd. mise à jour, 2015.

LAVROFF (D.-G.), PEISER (G.), *Les Constitutions africaines t. 1^{er} L'Afrique noire francophone et Madagascar*, A. Pedone, 1961.

LINZ (J. J.), *Régimes totalitaires et autoritaires*, traduction par Darviche (M.-S.), Genieys (W.), Hermet (G.), Armand Colin, 2006.

LUCHAIRE (F.), *La responsabilité du gouvernement devant le Parlement*, La documentation française, n°2781, 22 mai 1961.

MANIN (B.), *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 3^e éd., 2019.

MARTIN (A.), *Président et régime présidentiel en Amérique latine*, L'Harmattan, coll. « Droit comparé », 2018.

MASSICARD (E.), *Une décennie de pouvoir AKP en Turquie : vers une reconfiguration des modes de gouvernement ?* Les études du CERI, n°205, juillet 2014 [en ligne : https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude_205.pdf].

MASSOT (J.),

- *La présidence de la République en France. Vingt ans d'élection au suffrage universel 1965-1985*, La documentation française, n°4801, 1986.
- *L'arbitre et le capitaine : essai sur la responsabilité présidentielle*, Flammarion, coll. « Champs », 1987.
- *Chef de l'État et chef du gouvernement : la dyarchie hiérarchisée*, La documentation française, 2008.

MENY (Y.),

- *Le système politique français*, coll. « Clefs », LGDJ Lextenso, 7^e éd., 2019.
- *Imparfaites démocraties : frustrations populaires et vagues populistes*, Les presses SciencesPo, 2019.

MILL (J. S.), *Le gouvernement représentatif*, traduit par M. Dupont-White, Guillaumin et Cie, 3^e éd., 1877.

MIRKINE-GUETZEVITCH (B.),

- *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, LGDJ, 2^e éd., 1936.
- *Les nouvelles constitutions européennes : cours*, Institut des hautes études internationales, 1952-1953.

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, GF Flammarion, 1979.

ÖNDER (S.), *Türk parlamenter sisteminde cumhurbaşkanının rolü*, Turhan Kitapevi, 2007.

ÖZBUDUN (E.),

- *Türkiye'de parti ve seçim sistemi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, 2011.
- *1924 Anayasası*, İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, 2012.
- *Anayasalcılık ve demokrasi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, 2^e éd., 2017.

ÖZCAN (H.), M. YANIK (M.), *Siyasi partiler hukuku*, Der yayınları, 2011.

ÖZDEMİR (H.),

- *Devlet krizi. T.C. cumhurbaşkanlığı seçimleri*, Afa yayınları, 1989.
- *Atatürk'ten günümüze cumhurbaşkanı seçimleri*, Remzi Kitabevi, 2007.
- *Cumhurbaşkanı seçimleri*, Remzi Kitabevi, 2007.

ÖZSOY (Ş.), *1982 Anayasası'nın yapım süreci*, On iki levha yayıncılık, 2010.

PAC (H.), *Le droit de la défense nucléaire*, PUF, coll. « que-sais-je ? », 1989.

POIRMEUR (Y.), ROSENBERG (D.), *Droit des partis politiques*, Ellipses, 2008.

POIRMEUR (Y.), *Les partis politiques. Du XIX^e au XXI^e siècle en France*, LGDJ Lextenso, 2014.

PORTELLI (H.), *La V^e République*, Grasset, éd. revue et augmentée, 1994.

POZZI (J.), *Les mouvements gaullistes. Partis, associations et réseaux 1958-1976*, Presses universitaires de Rennes, 2011.

PRELOT (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 1990.

PREVOST-PARADOL (A.), *La France nouvelle et Pages choisies*, Éd. Garnier Frères, coll. « Les classiques de la politique », 1981.

RAMBAUD (R.), *Droit des élections et des référendums politiques*, LGDJ, 2019.

RIZZO (J.-L.), *Les élections présidentielles en France depuis 1848*, Éd. Glyphe, 2017.

ROUQUAN (O.),

- *Droit constitutionnel et gouvernances politiques*, coll. « Master », Gualino : Lextenso, 2014.
- *En finir avec le Président !*, Éd. François Bourin, 2017.

ROUSSEAU (D.), *Le Consulat Sarkozy*, Odile Jacob, 2012.

ROUSSEAU (D.), GAHDOUN (P.-Y.), BONNET (J.), *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, 12^e éd., 2020.

ROUSSEAU (J.-J.), *Du contrat social. Discours sur l'origine de l'inégalité*, Flammarion, 2001.

ROUX (A.), *La décentralisation. Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, coll. « Systèmes cours », 2016.

SALES (E.), *La Turquie, un État de droit en question*, L'Harmattan, 2021.

SAMUELS (D. J.), SHUGART (M. S.), *Presidents, parties, and prime ministers. How the separation of powers affects party organization and behavior*, Cambridge University Press, 2010.

SARTORI (G.),

- *Comparative constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes*, New York University Press, 1994.
- *Partis et système de partis. Un cadre d'analyse*, traduction de P.-L. VAN BERG, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2011.

SCHMITT (C.),

- *La notion de politique ; [suivi de] Théorie du partisan*, traduit de l'allemand par M.-L. STEINHAUSER, Calmann-Lévy, 1972.
- *Théorie de la Constitution*, traduit de l'allemand par L. DEROCHE avec le concours de O. Beaud, PUF, coll. « Quadrige », 2^e éd., 2017.

SCHWARTZENBERG (R.-G.), *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques*, Les cours de droit, Paris, 1970.

SEILER (D.-L.),

- *De la comparaison des partis politiques*, Economica, 1986.
- *Les partis politiques*, coll. « Compact », Armand Colin, 2^e éd., 2002.

SEVINÇ (M.), *Türkiye'nin anayasa imtihanı. Cumhurbaşkanlığı-başkanlık tartışması*, İletişim, 2017.

SEZGİNER (M.), *Günümüz demokrasilerinde kuvvetler ilişkisi ve 1982 Anayasası'nda sorunlar*, Seçkin yayıncılık, 2^e éd., 2010.

SOYSAL (M.), *Yüz soruda Anayasanın anlamı*, Gerçek Yayınevi, 8^e éd., 1990.

STRAUSS-KAHN (D.), *La flamme et la cendre*, Grasset, 2002.

SUR (S.), *La vie politique en France sous la Ve République*, Montchrestien, coll. « Précis Domat », 2^e éd., 1982.

TANDONNET (M.), *Histoire des présidents de la République*, Perrin, coll. « Tempus », 2017.

TANÖR (B.),

- *İki anayasa 1961-1982*, On iki levha, 6^e éd., 2014.
- *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri (1789-1980)*, Yapı Kredi yayınları, 25^e éd., 2015.

TANÖR (B.), YÜZBASIOĞLU (N.), *1982 Anayasasına göre türk anayasa hukuku*, Beta, 17^e éd., 2018.

TROPER (M.), *Pour une théorie juridique de l'Etat*, PUF, coll. « Léviathan », 1994.

TUNCAY (S.), *Parti içi demokrasi ve Türkiye*, Gündogan, 1996.

TÜRK (H. S.), *Siyasî partiler ve seçim hukukun temel sorunları ve çözüm önerileri*, Yetkin yayınları, 2019.

TÜRK (P.), *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ Lextenso, coll. « Systèmes », 2011.

WEBER (M.), *Economie et société. I. Les catégories de la sociologie*, Plon, 1995.

WINOCK (M.), *Les élections présidentielles en France. 1958-2012*, Perrin, éd. revue et augmentée, 2016.

YANIK (M.), *Türkiye 'de siyasi partiler ve demokrasi*, Liberal Perspektif Rapor, n°5, Özgürlük Araştırmaları Derneği, 2016.

YAVUZ (K.H.), *Türkiye 'de siyasal sistem arayışı ve yürütmenin güçlendirilmesi*, Seçkin, 2000.

YAZICI (S.),

- *Türkiye 'de askerî müdahalelerin anayasal etkileri*, Yetkin, 1997.
- *Demokratikleşme sürecinde Türkiye*, İstanbul Bilgi Üniversiteleri Yayınları, 2^e éd., 2012.
- *Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri. Türkiye için bir değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversiteleri Yayınları, 2^e éd., 2017.

YÜZBAŞI (F.), *Bir demokratik hükümet sistemi olarak yarı-başkanlık sistemi*, Adalet Yayınevi, 2015.

C. OUVRAGES COLLECTIFS

AMELLER (A.), ARDANT (P.), BECANE (J.-C.), CAMBY (J.-P.), CHAGNOLLAUD (D.), COLLIARD (J.-C.), GICQUEL (J.), LE DIVELLE (A.), LENOIR (N.), MASSOT (J.), PEZANT (J.-L.), *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, La République*, Montchrestien, 2001.

ASSOCIATION DES AMIS DE MICHEL DEBRE, *Michel Debré et la Constitution de la V^{ème} République*, Actes du colloque organisé le Samedi 3 octobre 1998 au Palais du Luxembourg, Association des Amis de Michel Debré, 1999.

AUCANTE (Y.), DEZE (A.) (dir.), *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales. Le modèle du parti-cartel en question*, Presses de la fondation nationale de science politique, 2008.

BEAUD (O.), BLANQUER (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes et Cie, coll. « Droit », 1999.

BEAUD (O.), PASQUINO (P.) (dir.), *La controverse sur "le gardien de la Constitution" et la justice constitutionnelle*, journée organisée par le Centre Marc Bloch de Berlin, centre franco-allemand de recherches en sciences sociales, le 15 juin 2006 à Berlin, Éd. Panthéon-Assas, coll. "Colloques", 2007.

- BENETTI (J.), LEVADE (A.), ROUSSEAU (D.) (dir.), *Le droit interne des partis politiques*, Éd. Mare et Martin, coll. de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, 2017.
- BERSTEIN (V. S.), MILZA (P.), BIANCO (J.-L.), *Les années Mitterrand. Les années du changement (1981-1984)*, Perrin, 2001.
- BEZES (P.), BORGETTO (M.), BOURCIER (D.) (dir.), *Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Chevallier. Penser la science administrative dans la post-modernité*, LGDJ, Lextenso, 2013.
- BIOY (X.) (dir.), *Constitution et responsabilité. Des responsabilités constitutionnelles aux bases constitutionnelles des droits de la responsabilité, Actes du colloque de Toulouse des 5 et 6 octobre 2007*, Centre d'études et de recherches constitutionnelles et politiques de l'Université Toulouse I – Sciences sociales, Montchrestien, Lextenso, 2009.
- BIOY (X.), LAQUIEZE (A.), RAMBAUD (T.) et alii, *Le président de la V^e République et les libertés*, CNRS Éd., 2017 [en ligne : <https://books.openedition.org/editionscnrs/13129?lang=fr>].
- BOCKEL (A.), ROUSSILLON (H.), TEZIC (E.) (dir.), *Un président élu par le peuple, une bonne solution ? Actes du colloque d'Istanbul, 21 et 22 octobre 1999*, organisé par la Faculté de droit de Galatasaray en collaboration avec la Faculté de droit de Toulouse, Galatasaray üniversitesi yayinlari et Presses de l'Université de Sciences sociales de Toulouse, 2000.
- BRECHON (P.) (dir.), *Les partis politiques français*, La documentation française, 2005.
- BUI-XUAN (O.) (dir.), *Les "gilets jaunes" au prisme du droit*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020.
- CHANTEBOUT (B.), HAMON (F.) (dir.), *Le pouvoir : mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, 1977.
- COLAS (D.) (dir.), *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Presses Universitaires de France, 1988.
- J.-C. COLLIARD, Y. JEGOUZO (dir.), *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Economica, 2001.
- CONAC (G.), LUCHAIRE (F.), PRETOT (X.) (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Economica, 2009.
- CONAC (G.), MAISL (H.), VAUDIAUX (J.) (dir.), *Itinéraires. Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Economica, 1982.
- KALAYDJIAN (dir.), *Les institutions de la Troisième République*, La documentation française, coll. « Documents d'études (droit constitutionnel et institutions politiques) », n°1.09, 1992.
- CULPEPPER (P. D.), HALL (P.), et PALIER (B.), *La France en mutation. 1980-2005*, Presses de Sciences Po, 2006.
- DE CACQUERAY (S.), LAMOUROUX (S.) (dir.) *Mutations et évolutions des élections présidentielles : le regard de l'histoire*, Journée d'études décentralisée de l'Association française de droit constitutionnel, Aix-en-Provence, 16 mars 2012.
- DELOYE (Y.), DEZE (A.) et MAURER (S.) (dir.), *Institutions, élections, opinion. Mélanges en l'honneur de Jean-Luc Parodi*, coll. « Académique », Presses de Sciences Po, 2014.

DUHAMEL (O.) (dir.), *La V^e démystifiée*, Presses de Sciences Po, 2019.

DUHAMEL (O.), PARODI (J.-L.) (dir.), *La Constitution de la cinquième République*, Actes du colloque organisé par l'Association française de science politique les 8 et 9 mars 1984 à Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1988.

DUVERGER (M.) (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, 1986.

FERTIKH (K.), HAUCHECORNE (M.), BUE (N.), *Les programmes politiques*, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2016.

GICQUEL (J.), LEVADE (A.), MATHIEU (B.), ROUSSEAU (D.) (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2012.

GRUNDBERG (G.), HAEGEL (F.), *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Presses de Sciences Po, 2007.

GUINCHARD (S.), CHAINAIS (C.), DELICOSTOPOULOS (C. S.) *et alii.*, *Droit processuel*, Dalloz, coll. « Précis », 11^e éd., 2021.

GUNTHER (R.), LINZ (J.J.) RAMON-MONTERO (J.) (dir.), *Political parties : old concepts and new challenges*, coll. Comparative Politics, Oxford New York : Oxford University Press, 2003.

HAEGEL (F.), *Partis politiques et système partisan en France*, Les presses de sciences po, Paris, 2007.

HAMON (L.), A. MABILEAU (A.), *La personnalisation du pouvoir*, PUF, 1964.

HAMON (L.) et LOBRICHON (G.) (dir.), *L'élection du chef de l'Etat en France. De Hugues Capet à nos jours*, Beauchesnes, 1988.

INSTITUT CHARLES DE GAULLE, *De Gaulle en son siècle. 2. La République*, Actes des Journées internationales tenues à l'Unesco Paris, 19-24 novembre 1990, La documentation française – Plon, 1992.

LACROIX (B.), LAGROYE (J.) (dir.), *Le président de la République : usages et genèses d'une institution*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992.

LEFEBVRE (R.), TREILLE (E.) (dir.), *Les primaires ouvertes en France. Adoption, codification, mobilisation*, Presses universitaires de Rennes, 2016.

LEVADE (A.), MATHIEU (B.) et ROUSSEAU (D.) (dir.), *L'élection présidentielle*, Dalloz, 2013.

LINZ (J.J.), VALENZUELA (A.) (dir.), *The failure of presidential democracy. Volume 1 : Comparative perspectives*, The John Hopkins University Press, 1994.

MAINWARING (S.), SOBERG (M.) (dir.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, 1997.

MAUS (D.), PASSELECQ (O.) (dir.), *Témoignages sur l'écriture de la Constitution de 1958*, Actes de la journée organisée le 1^{er} octobre 1993, à la Maison de l'Europe de Paris, autour de Raymond Janot à l'occasion du XXXV^e anniversaire de la Constitution de 1958, La documentation française, 1997.

MENY (Y.) (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1993.

ÖDEN (A. M.), GÖNENÇ (L.) *et al.* (dir.), *Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, Cilt-I*, Ankara Üniversitesi yayınları, 2013.

PERRINEAU (P.) (dir.), *Le vote de crise. L'élection présidentielle de 1995*, Presses de Sciences Po, 1995.

ROUSSEAU (D.) (dir.), *La démocratie continue*, LGDJ – Bruylant, coll. « La pensée juridique moderne », 1995.

SAYARI (S.), MUSIL (P. A.), DEMIRKOL (Ö.) (dir.), *Party politics in Turkey. A comparative perspective*, Routledge, 2018.

SEURIN (J.-L.), MARTRES (J.-L.) (dir.), *La présidence en France et aux Etats-Unis*, Economica, 1986.

II. THESES ET MEMOIRES

AKTAN (Y. S.), *La laïcité. Le pilier de l'identité républicaine turque*, thèse de doctorat, Université Panthéon-Assas, 2014.

ALDIKAÇTI (O.),

- *Les partis politiques dans les démocraties modernes en particulier en France et en Grande-Bretagne*, thèse de doctorat, organisme de soutenance : École de Sciences sociales de l'Université de Lausanne, 1955.
- *Modern demokrasilerde ve Türkiye'de başkanlık*, thèse de maîtrise de conférence, 1960.

AMAR (C.), *Le président de la République dans les régimes parlementaires bireprésentatifs*, thèse de doctorat, Université Lumière (Lyon), Atelier national de reproduction des thèses, 2004.

AVRIL (P.), *Le régime politique de la cinquième République*, LGDJ, 2^e éd., 1967.

BASTID (P.), *Sieyès et sa pensée*, Hachette, 1970.

BENETTI (J.), *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, thèse de doctorat, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2004.

BENZINA (S.), *L'effectivité des décisions QPC du Conseil constitutionnel*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2017.

BOTTINI (E.), *La sanction constitutionnelle*, Dalloz, coll. « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 2016.

BRANCHET (B.), *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la Ve République*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. 82, 1996.

BRAUN (A.), *Le pouvoir régulateur du régime politique. Étude d'une notion de droit constitutionnel institutionnel*, thèse de doctorat, Université de Lorraine, 2019.

BRUNET (P.), *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, LGDJ, Bruylant, 2004.

BURDMAN (J.), *Le présidentielisme populiste : ses effets sur le système politique argentin contemporain*, thèse de doctorat : Institut d'études politiques de Paris, 2015.

- ÇAĞLIYAN İÇENER (Z.), *Presidents, the state and “democracy” in Turkey the ideas and praxis of Süleyman Demirel*, thèse de doctorat, Université de Bilkent, 2010.
- CARDENES (A.), *La présidentialisation du système politique, étude de droit comparé France-Argentine*, thèse de doctorat, Université de Poitiers, 2012.
- COHENDET (M.-A.), *La cohabitation : leçons d’une expérience*, Presses Universitaires de France, 1993.
- COLLIARD (J.-C.), *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1978.
- DAUGERON (B.), *La notion d’élection en droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2011.
- DAVID (A.), *L’impartialité du Conseil constitutionnel*, thèse de doctorat, Université de Caen, 2021.
- DE SAINT SERNIN (J.), *Système majoritaire et bicamérisme sous la Ve République (depuis 1981)*, thèse de doctorat, Université Paris II Panthéon-Assas, 2017.
- DEBRE (J.-L.), *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, LGDJ, Lextenso, 2015.
- DECAUMONT (F.), *La présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentiel français*, Economica, 1979.
- DECHERF (D.), *L’institution de la monarchie dans l’esprit de la Vème République*, thèse de doctorat, LGDJ, 1979.
- DEMIRTAŞ (B.), *Türk siyasi hayatında cumhurbaşkanı-hükümet ilişkileri*, thèse de doctorat, Université d’Ankara, 2011.
- DENIZEAU (A.), *La doctrine stratégique et diplomatique de l’islam politique turc (2002-2016)*, thèse de doctorat, Université Sorbonne Paris Cité, 2019.
- DUNBAY (S.), *Les conséquences de l’élection des présidents de la République au suffrage universel sur le régime politique : Étude comparative des systèmes constitutionnels français et turc*, thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2019.
- DUVAL (E.), *Participation et démocratie représentative. Le cas de la France*, thèse de doctorat, Université de Caen, 2020.
- EISENMANN (C.), *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d’Autriche*, LGDJ, 1928.
- ERDOGAN (M.), *1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının hukukî durumu*, thèse de doctorat, Université d’Ankara, 1987.
- FAURAN (R.), *De l’élection du président de la République. Etude de législation comparée*, thèse de doctorat, Université de Toulouse, 1899.
- FIRAT (İ.), *1980 sonrası Türk kamu politikası oluşturma sürecinde Milli Güvenlik Kurulu*, thèse de doctorat, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016.
- FLOREZ RUIZ (J. F.), *Voter sans élire : le caractère antidémocratique de la réélection présidentielle immédiate en Amérique Latine, 1994-2016*, thèse de doctorat, Université Panthéon-Assas, 2017.

- FRANÇOIS (B.), *La Cinquième République dans son droit. La production d'un corps de connaissances spécialisées sur la politique et les institutions*, thèse de doctorat, Université Paris I Sorbonne, 1992.
- GARAPON (B.), *Aux origines de la Turquie conservatrice : une sociologie historique du Parti démocrate (1946-1960)*, thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2017
- GICQUEL (J.), *Essai sur la pratique de la Vème : bilan d'un septennat*, LGDJ, Paris, 1977.
- GHEVONTIAN (R.), *L'élaboration de la Constitution de la V^{ème} République*, thèse de doctorat, Aix-Marseille, 1979.
- HAVAS (N.), *La responsabilité ministérielle en France. Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la Cinquième République*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2012.
- HOURLQUEBIE (F.), *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la Vème République*, Bruylant, 2003.
- KEJANLIOGLU (A. M.), *Le Président de la République dans les systèmes politiques turc et français*, mémoire de recherche, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 2016.
- KERSE (A.), *Türkiye'de 1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanlığı*, thèse de doctorat, Université d'Istanbul, 1973.
- KIRIŞ (H. M.), *Türk parti sisteminde 1980 sonrası kutuplaşma ve dinamikleri*, thèse de doctorat, Süleyman Demirel Üniversitesi, 2010.
- KONDYLIS (V.), *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, LGDJ, 1994.
- KÜÇÜK (T. S.), *Parti içi demokrasi*, On iki levha yayıncılık, 2015.
- LABROUSSE (G.M.), *La nature juridique de l'élection politique*, thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 1901.
- LE BRAZIDEC (G.), *René Capitant, Carl Schmitt : crise et réforme du parlementarisme. De Weimar à la cinquième République*, L'Harmattan, 1998.
- MOULIN (R.), *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, LGDJ, 1978.
- PAYS (B.), *L'article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 : contribution à la recherche de la définition d'une fonction présidentielle*, thèse de doctorat, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1987.
- REDJAI (Ö.), *L'évolution constitutionnelle en Turquie et l'organisation politique actuelle*, thèse de doctorat, Université de Strasbourg, 1934.
- REDOR-FICHOT (M.-J.), *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine Publiciste française 1879-1914*, Economica, 1992.
- REIGNIER (D.), *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, thèse de doctorat, Université Lille 2 Droit et Santé, 2011.
- REYNES (F.), *Le quinquennat. Les nouveaux équilibres de la République présidentielle*, thèse de doctorat, Université Paris II Panthéon-Assas, 2013.

SAVONITTO (F.), *Les discours constitutionnels sur la « violation de la Constitution » sous la V^e République*, LGDJ Lextenso, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. 141, 2013.

SPONCHIADO (L.), *La compétence de nomination du Président de la Cinquième République*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2017.

TAILLON (P.), *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ?*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2012.

TCHODIE (M. K.), *Essai sur l'évolution du présidentielisme en Afrique noire francophone : L'exemple togolais*, thèse de doctorat, Université de Caen, 1993.

THIEBAUT (N.), *Etude sur la faculté du chef de l'Etat de s'adresser au Parlement en droit constitutionnel français*, thèse de doctorat, Université Paris-Saclay, 2016.

THOMAS (J.), *L'indépendance du Conseil constitutionnel*, Fondation Varenne, coll. des thèses n°38, 2010.

TOLINI (N.), *Le financement des partis politiques*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2007.

TROPER (M.), *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, LGDJ, 2015.

URAL (Y.), *Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Konumu Ve Yetkilerine İlişkin Tartışma Ve Öneriler Üzerine Bir İnceleme*, mémoire de Master, Université Süleyman demirel soutenu le 22 juillet 2008 à Isparta.

VINTZEL (C.), *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2011.

VOISSET (M.), *L'article 16 de la Constitution de 1958*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1969.

YILDIZ (U. B.), *Avrupa Birliği sürecinde Türkiye'de sivil – asker ilişkileri: Adalet ve Kalkınma partisi dönemi*, thèse de doctorat, Dokuz Eylül Üniversitesi, 2010.

YÜZBASIOĞLU (N.), *Parlamentar rejimlerde ve Türkiye'de yürütme kuvveti*, 1986.

ZARKA (J.-C.), *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/majorité parlementaire sous la cinquième République (1986-1992)*, LGDJ, 1992.

USLU (H. F.), *De facto presidentialization in Turkey under Erdoğan's leadership*, thèse de doctorat, Université technique du Moyen-Orient, 2015.

III. ARTICLES ET NOTES

A. CONTRIBUTIONS À UN OUVRAGE

AKARTÜRK (E. A.), « Cumhurbaşkanı Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir mi? », *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Özel Sayı : Prof. Dr. Yaşar Gürbüz'e Armağan*, pp. 354-376.

- ALIEFENDIOĞLU (Y.), « Türkiye Anayasalarında parlamenter sistem ve uygulama », in Ö. Ö. TANÖR (dir.), *Bülent Tanör armağanı*, Legal, 2004, pp. 99-128.
- ARASLI (O.), « Türkiye’de seçim sistemlerinin getirdikleri », in E. ÖZBUDUN, T. KARAMUSTAFAOĞLU, O. ARASLI (dir.) et al., *Prof. Dr. Bülent N. Esen’e Armağan*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayınları, n°417, 1977, pp. 7-27.
- ARDANT (P.), « Le temps dans les constitutions écrites », in M. AMELLER, P. ARDANT, J.-C. BÉCANE (dir.), *Mélanges en l’honneur de Pierre Avril, La République*, Montchrestien, 2001, pp. 503-515.
- ARSLAN (Z.), « Türkiye’nin anayasal kimliği ve « yeni anayasa » arayışı », in *Hasim Kiliç’a armağan Vol. 1*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, COBAN (A.R.), GÜLENER (S.), SAGLAM (M.) et EKINCI (H.) (dir.), 2015, pp. 285-302.
- AVRIL (P.),
- « Pouvoir et responsabilité », in *Le pouvoir : mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, pp. 9-23.
 - « L’article 4 : explication d’un paradoxe », in D. MAUS, L. FAVOREU et J.-L. PARODI (dir.), *L’écriture de la Constitution de 1958 : actes*, Presses universitaires d’Aix-Marseille, Economica, 1992, pp. 713-719.
 - « Le président de la République, représentant de la nation », in *Constitution et finances publiques. Etudes en l’honneur de Loïc Philip*, L. FAVOREU, (R.) HERTZOG et (A.) ROUX (dir.), Economica, 2005, pp. 31-42.
 - « Une convention *contra legem* : la disparition du « programme » de l’article 49 de la Constitution », in P. GELARD (dir.), *Constitutions et pouvoirs : mélanges en l’honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, pp. 9-16.
 - « De l’hyperprésidence à la présidence normale », in P. PERRINEAU (dir.), *Le Vote normal. Les élections présidentielle et législatives d’avril-mai-juin 2012*, Presses de Sciences Po, 2013, pp. 283-295.
- BARLOW (D.), « Fasc. 260-00 : Conseil supérieur de la magistrature. – Origine, statut, organisation et fonctionnement », *JurisClasseur Procédure civile*, 4 janvier 2021.
- BAŞGİL (A. F.), « La Constitution et le régime politique (Éléments de droit constitutionnel) », in H. LEVY-ULLMANN, B. MIRKINE-GUETZEVITCH (dir.), *La vie juridique des peuples : VII. – La Turquie*, Librairie Delagrave, 1939, pp. 9-38.
- BEAUD (O.), « Les libertés universitaires », in C. FORTIER (dir.), *Université, universités*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2010, pp. 315-346.
- BENLI ALTUNISIK (M.), « La question du "modèle turc" de la Turquie au Moyen-Orient », in D. SCHMID, *La Turquie au Moyen-Orient : Le retour d’une puissance régionale ?* CNRS Éd., 2011, pp. 127-146.
- BERSTEIN (V. S.), « Le programme présidentiel : les 110 propositions », in S. BERTEIN, P. MILZA, J.-L. BIANCO, *Les années Mitterrand. Les années du changement (1981-1984)*, Perrin, 2001, pp. 77-99.
- BEZZINA (A.-C.), « L’auto-limitation du juge constitutionnel : orgueil et préjugés », in M. HEITZMANN-PATIN, L. JANICOT, P. DE MONTALIVET et alii, *Révolution, Constitution, Décentralisation. Mélanges en l’honneur de Michel Verpeaux*, Dalloz, coll. « Études, mélanges, travaux », 2020, pp. 163-172.
- BRUNET (P.), « La représentation », in D. CHAGNOLLAUD, M. TROPER (dir.), *Traité international de Droit constitutionnel. T. 1 : La théorie de la Constitution.*, Dalloz, 2012, pp. 607-641.

BURIN DES ROZIERES (E.), « XI. Les relations de travail avec le Premier ministre », in B. TRICOT, R. OFFROY, J. BOITREAU (dir.) et al., *De Gaulle et le service de l'Etat : des collaborateurs du général témoignent*, Plon, coll. « Espoir », 1977, pp. 353-376.

CAPITANT (R.),

- « Régimes parlementaires », in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Librairie du Recueil Sirey, 1933, pp. 33-57.
- « A. L'aménagement du pouvoir exécutif et la question du chef de l'Etat », in E. FAURE, L. TROTABAS (dir.), *L'Encyclopédie française. Tome X, L'Etat*, Société nouvelle de l'Encyclopédie française, 1964, pp. 142-163.

CARBALLO (M.), « Le caractère présidentiel des régimes ibéro-américains », in *Etudes offertes à Jacques Lambert*, Éd. Cujas, 1976, pp. 147-163.

CASTAGNEZ (N.), LÉBOUCHER-SEBBAB (A.), « Les relations entre le président de la République et le Premier ministre : une question toujours débattue », in J.-P. COINTET, B. LACHAISE et al. (dir.), *Un politique : Georges Pompidou*, PUF, 2001, pp. 115-138.

CASTANO (C.), « La construction de l'institution présidentielle dans les pays de l'est (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie) », in Y. MENY (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993, coll. « Logiques politiques », pp. 249-283.

COHENDET (M.-A.),

- « Légimité, effectivité et validité », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Montchrestien, 2001, pp. 201-234.
- « Article 9 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRETOT, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Economica, 3^e éd., 2009, pp. 371-387.
- « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in D. DE BECHILLON, P. BRUNET, V. CHAMPEIL-DESPLATS et alii (dir.), *L'architecture du droit : mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, 2010, pp. 299-314.

CHAGNOLLAUD (D.), « De Gaulle, l'Etat, la Constitution et le droit », in Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle. 2. La République*, Actes des Journées internationales tenues à l'Unesco Paris, 19-24 novembre 1990, La documentation française – Plon, 1992, pp. 167-172.

COLLIARD (J.-C.), « Être présidentiable », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Dalloz, 2003 pp. 579-592.

CONAC (G.), « Pour une théorie du présidentielisme : quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains », in *Mélanges Burdeau*, LGDJ, 1977, pp. 115-148.

DECAUMONT (F.), « L'élection du Président de la République », in D. MAUS, L. FAVOREU et J.-L. PARODI, *L'écriture de la Constitution du 4 octobre 1958*, Economica, 1992, pp. 147-166.

DOGAN (İ.), « Türk tipi başkanlık modeli bağlamında 2017 Anayasa değişikliğinin irdelenmesi », in İ. DOGAN, S. ÜNVER (dir.), *Dört kıtada başkanlık sistemi*, Astana, 2017, pp. 16-45.

DUHAMEL (O.), « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », in D. COLAS (dir.), *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Presses Universitaires de France, 1988, pp. 581-590.

DUVERGER (M.),

- « I. L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique », in M. DUVERGER (dir.), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 1950, pp. 11-68.
- « Le concept de régime semi-présidentiel », in M. DUVERGER (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, 1986, pp. 7-17.

FIX-FIERRO (H.), SALAZAR-UGARTE (P.), « Presidentialism », in K. D. EWING (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, pp. 628-651.

GARCIA (J.), « Présidentialisme, parlementarisme ou pouvoir exécutif ambivalent, quelle différence pour les démocraties latino-américaines ? », in J. GARCIA, D. ROLLAND, P. VERMEREN (dir.), *Les Amériques, des constitutions aux démocraties : Philosophie du droit des Amériques*, Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 2015, pp. 243-263.

GENÇKAYA (Ö. F.), « 4. Financing political parties and electoral campaigns in Turkey », in S. SAYARI, P. A. MUSIL, Ö. DEMIRKOL (dir.), *Party politics in Turkey. A comparative perspective*, Routledge, 2018, pp. 61-79.

GICQUEL (J.-E.), « 1958-1962 : l'hésitation en France », in *La désignation du chef de l'Etat, regards croisés dans le temps et dans l'espace*, Fondation Varenne, 2012, pp. 87-99.

GICQUEL (J.), « Variations sur la présidence normale de François Hollande », in J.-P. DEROSIER, G. SACRISTE (dir.), *L'Etat, le droit, le politique. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*, Dalloz, 2014, pp. 305-317.

HAEGEL (F.), « Chapitre 5. Jacques Chirac candidat « naturel » (et métamorphosé) du RPR ? », in P. PERRINEAU (dir.), *Le vote de crise. L'élection présidentielle de 1995*, Presses de Sciences Po, 1995, pp. 95-111.

HEPER (M.), « Turgut Özal's presidency : crisis and the glimmerings of consensus », in M. HEPER, A. EVIN (dir.), *Politics in the Third Turkish Republic*, Boulder/San Francisco/Oxford, Westview Press, pp. 187-196.

ISRAËL (J.-J.), « Article 4 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRETOT (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Economica, 3^e éd., pp. 218-226.

ISRAËL (L.), « Danièle Lochak : petit essai d'objectivisation sociologique », in V. CHAMPEIL-DESPLATS, N. FERRE (dir.), *Frontières du droit, critique des droits : billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak*, LGDJ, 2007, pp. 337-341.

KABOGLU (I.) « Vers le régime semi-présidentiel en Turquie ? », in L. PANELLA, E. SPATAFORA (dir.), *Studi Onore di Claudio Zanghi*, vol. IV, diritto dello spazio e Miscellanea, Editore-Torino, 2011, pp. 411-423.

KABASAKAL (M.), « Türkiye'de siyasal parti örgütlenmesindeki kısıtlamalar », *Siyasi partiler ve demokrasi : sempozyum*, Tesav yayınları, 1995, pp. 129-143.

KAZANCIGIL (A.), « Le système politique turc : mutations démocratiques ou régression islamo-kémaliste ? », in J. MARCOU (Dir.) et F. TÜRKMEN, *Vingt ans de changements en Turquie (1992-2012)*, L'Harmattan, Université de Galatasaray, 2013, pp. 13-26.

KRIEGEL (B.), « Le principe de légitimité », in *Mélanges en hommage à François Terré. L'avenir du droit*, PUF, Dalloz, éd. du jurisclasser, 1999, pp. 47-51.

- LAUVAUX (P.), « L'illusion du régime présidentiel », in M. AMELLER, P. ARDANT, et J.-C. BECANE (dir.), *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril : la République*, Montchrestien, 2001, p. 329-347.
- LAZAR (M.), « Chapitre 11. Construction et déconstruction du système des partis », in O. DUHAMEL (dir.), *La V^e démystifiée*, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 137-148.
- LE DIVELLEC (A.) :
- « Chapitre 3. Présidence de la République et réforme constitutionnelle l'impossible "rationalisation" du présidentielisme français », in J. DE MAILLARD (dir.), *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 91-110.
 - « Constitution juridique, système de gouvernement et système politique », in *Vies politiques. Mélanges en l'honneur d'Hugues Portelli*, Dalloz, 2018, pp. 77-97.
- LEBOUCHER-SEBBAB (A.), « Les relations entre le président de la République et le Premier ministre : une question toujours débattue », in J.-P. COINTET, B. LACHAISE *et al.* (dir.), *Un politique : Georges Pompidou*, PUF, 2001, pp. 115-138.
- LOMBARD (M.), « Une expérience pragmatique de l'indépendance du juge à travers le Conseil Supérieur de la Magistrature », in W. MASTOR (dir.), *Penser le droit à partir de l'individu. Mélanges en l'honneur d'Elisabeth Zoller*, Dalloz, 2018, coll. « Études, mélanges, travaux », pp. 755-766.
- MAUS (D.), « L'élection du président dans l'écriture de la Constitution de 58 », in S. DE CACQUERAY et S. LAMOUROUX (dir.), *Mutations et évolutions des élections présidentielles : le regard de l'histoire*, Journée d'études décentralisée de l'Association française de droit constitutionnel, Aix-en-Provence, 16 mars 2012, Presses Universitaires Aix-Marseille, pp. 27-57.
- MESCHERIAKOFF (A. S.), « Du Conseil constitutionnel législateur », in G. PROTIÈRE, *L'ordre critique du droit : mélanges en l'honneur du professeur Claude Journès*, Éd. l'Épître, coll. « Académique », 2017, pp. 19-25.
- MILACIC (S.),
- « Les ambiguïtés du constitutionnalisme postcommuniste », in J.-C. COLLIARD, Y. JEGOUZO (dir.), *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Economica, 2001, pp. 339-356.
 - « Le contre-pouvoir, cet inconnu », in *Études à la mémoire de Christian Lapoyade-Deschamps*, Presses universitaires de Bordeaux, coll. « Université Montesquieu Bordeaux IV », 2003, pp. 675-697.
 - « De la séparation des pouvoirs à l'idée des contrepouvoirs : Montesquieu revigoré par le néolibéralisme », in A. PARIENTE (dir.), *La séparation des pouvoirs. Théorie contestée et pratique renouvelée*, Dalloz, 2007, pp. 31-47.
- NALBANT (A.), « Karşılaştırmalı olarak gözetme iktidar çerçevesinde, cumhurbaşkanının 1982 türk anayasal sistemi içindeki konumu », *Tarık Zafer Tunaya'ya armağan*, İstanbul Barosu yayını, 1992, pp. 157-183.
- NOVAK (M.), « Entre l'héritage communiste et les choix institutionnels : la transition démocratique tchèque comparée avec la Pologne et la Hongrie », in S. MILACIC (dir.), *La réinvention de l'État. Démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale*, Bruylant, 2003, pp. 55-64.
- ONAR (E.), « Türkiye'nin başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçmesi düşünülmeli midir ? », *Uluslararası Hukuk kurultayı*, TBB yayını, n°12, pp. 362-389.
- ÖZBUDUN (E.), « Siyasi partiler ve demokrasi », *Siyasi partiler ve demokrasi : sempozyum*, Tesav yayınları, 1995, pp. 1-25.

- ÖZSOY (S.), « Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana türkiye'de cumhurbaşkanlığı seçimleri meselesi », *Prof. Dr. Erdal Onar'a Armagan, Cilt-I*, Ankara Üniversitesi yayinlari, Ankara, 2013, pp. 367-431.
- PACTET (P.), « L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes », in *Mélanges Burdeau*, PUF, 1977, pp. 191-210.
- POIRMEUR (Y.), « La réglementation du financement des partis politiques en France : la consécration juridique du parti-cartel ? », in *Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Chevallier. Penser la science administrative dans la post-modernité*, LGDJ, Lextenso, 2013, pp. 179-188.
- PORTELLI (H.), « Le président, la source populaire de son autorité et de ses pouvoirs », in *De Gaulle en son siècle. Tome 2. La République*, Actes des Journées internationales tenues à l'Unesco, Paris, 19-24 novembre 1990, La documentation française, Plon, 1992, pp. 200-206.
- PÜTZ (C.), « La présidentialisation des partis français », in F. HAEGEL (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Les presses de Sciences Po, 2007, pp. 321-357.
- QUERMONNE (J.-L.), « La notion de pouvoir d'État et le pouvoir présidentiel sous la V^e République », in G. CONAC, H. MAISL, J. VAUDIAUX (dir.), *Itinéraires. Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Economica, 1982, pp. 549-562.
- REMOND (R.), « La Cinquième République. Les partis et l'élection présidentielle », in L. HAMON et G. LOBRICHON (dir.), *L'élection du chef de l'Etat en France. De Hugues Capet à nos jours*, Beauchesnes, 1988, pp. 161-167.
- REMY (D.), « Eléments pour une physionomie des candidats profanes à la présidence de la République », in *Droits, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Presses Universitaires de France, 1987, pp. 203-216.
- ROUSSELIER (N.), « Chapitre 1. Un pouvoir présidentiel encombré de sa force », O. Duhamel (dir.), *La Ve démystifiée*, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 9-26.
- ROZENBERG (O.) : « Chapitre 4 : Nicolas Sarkozy législateur la loi du plus fort ? », in J. MAILLARD, Y. SUREL, *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 111-131.
- RUDELLE (O.), « Le général de Gaulle et l'élection directe du président de la République. Etapes d'un processus stratégique », in O. DUHAMEL, J.-L. PARODI (dir.), *La Constitution de la cinquième République*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, pp. 101-125.
- SAYARCI (S.), « Opposition parties and democratic consolidation in Turkey », in C. ERIŞEN, P. KUBICEK (dir.), *Democratic consolidation in Turkey: micro and macro challenges*, Routledge, 2016, pp. 166-183.
- SENAC (C.-É.), « 3. Le contrôle populaire des élus », in C. SENIK (dir.), *Crises de confiance ?*, La Découverte, 2020, pp. 56-72.
- TRACOL (M.), « 12. Faut-il appliquer les 110 propositions ? », in K. FERTIKH, M. HAUCHECORNE, N. BUE (dir.), *Les programmes politiques*, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2016, pp. 217-230.
- TROPER (M.), « Démocratie continue et justice constitutionnelle », in D. ROUSSEAU (dir.), *La démocratie continue*, LGDJ – Bruylant, 1995, pp. 125-136.

TUNÇAY (M.), « Siyasal gelişmenin evreleri », *Cumhuriyet dönemi Türkiye ansiklopedisi*, İletişim, 1983, pp. 1967-1990.

TURPIN (D.), « Les rapports Président/Premier ministre sous Georges Pompidou », in *La contribution de la présidence de Georges Pompidou à la Ve République*, PUF, 1994, pp. 127-138.

YAZICI (S.), « 1982 anayasası ve cumhurbaşkanlığı », *Prof. Dr. Erdal Onar'a Armagan, Cilt-I*, Ankara Üniversitesi yayınları, 2013, pp. 231-255.

B. ARTICLES

ALDABAK (E.), « 57. Hükümet dönemindeki bazı gelişmeler ışığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı », *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, vol. LX, 2002/1-2, pp. 3-28.

ALDIKAÇTI (O.), « 1961 Anayasasında devlet başkanı kararnamelerinin imzalanması », *İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları dergisi*, vol. 1, n°2, 1968, pp. 30-46.

ALTWEGG-BOUSSAC (M.), « Le droit politique, des concepts et des formes », *Jus Politicum, Le droit politique face à la Cinquième République*, n°24, 2020, pp. 57-74.

ARDANT (P.),

- « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n°41, mai 1987, pp. 37-62.
- « Comment réaménager les pouvoirs du Président et du Premier ministre pour un régime primo-ministériel ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger*, n°1/2, 2002, pp. 247-260.

AROMATARIO (S.), « La dérive des institutions vers un régime présidentiel », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger*, 2007/3, pp. 731-752.

ARPACI (I.), BAHARÇİÇEK (A.), « Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ne diyor ? Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin bir içerik analizi », *Ombudsman Akademik*, n°12, 2020, pp. 31-70.

AŞIK (S.), « Turgut Özal'ın cumhurbaşkanı seçilmesi sürecinde ve sonrasında yaşanan bazı gelişmeler », *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, vol. XVII, n°34, 2017/Bahar, pp. 431-465.

AUBY (J.-B.), « La protection constitutionnelle des autonomies locales », *Droit administratif*, 2013/1, pp. 1-2.

AUVRET (P.), « La qualification du régime : un régime parlementaire », *RDP*, n°5/6, 1998, pp. 1516-1525.

AVRIL (P.),

- « Ce qui a changé dans la V^e République », *Pouvoirs*, n°9, 1979, pp. 53-70.
- « “Chaque institution à sa place...” Le président, le parti et le groupe », *Pouvoirs*, n°20, 1981, pp. 115-126.
- « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, n°5-6, 1998, pp. 1507-1515.
- « Enchantements et désenchantements constitutionnels sous la V^e République », *Pouvoirs*, n°126, 2008/3, pp. 5-16.
- « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n°146, 2013/3, pp. 9-19.
- « Les primaires : un affaiblissement de la démocratie ? », *Pouvoirs*, n°154, 2015/3, pp. 133-142.

AYDIN (M.),

- « Türkiye’de siyasal partilere devlet yardımı », *Ankara üniversitesi hukuk fakültesi dergisi*, vol. 54, n°4, 2005, pp. 235-265.
- « 1982 Anayasasında hükümet sisteminin niteliği ve başkanlık hükümeti sistemine geçilmesine yönelik tartışmalar çerçevesinde bir değerlendirme », *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, n°6, décembre 2016/2, pp. 13-50.

BACHELOT (C.), « L’étude des partis politiques : entre permanence et renouveau », *Pouvoirs*, n°163, 2017/4, pp. 127-139.

BACHOFEN (B.), « Le rejet du principe de représentation et l’impératif participatif. Fondements théoriques », *Pouvoirs*, n°175, 2020/4, pp. 17-30.

BARRACHIN (E.), « Instituons un vrai régime présidentiel », *Revue politique et parlementaire*, n°741, 1964, pp. 3-4.

BAŞBUĞ (A.), « Ya Milli Güvenlik Kurulu Ya Demokratik Cumhuriyet », *Yeni Türkiye*, n°23-24, vol. 4, septembre-décembre 1998, pp. 1288-1292.

BAUME (S.), « De l’usage des pouvoirs neutres », *Pouvoirs*, n°143, 2012/4, pp. 17-27.

BAVEREZ (N.), « Les démocraties contre la démocratie », *Pouvoirs*, n°169, 2019/2, pp. 5-17.

BAYINDIR (M. S.), YAVUZ (B.), « Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi tartışmaları ve sistem arayışı », *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, n°18, 2014/3-4, pp. 435-457.

BAYRAKTAR (U.), « Présidents avant-gardes : les maires comme patrons des villes turques », *Confluences Méditerranée*, n°107, 2018/4, pp. 111-123.

BAYRAM (M. H.), « La révision constitutionnelle turque : une réforme de la cour constitutionnelle sous influence conventionnelle », *RDP*, 2010, pp. 1789-1805.

BEAUD (O.), « Le souverain », *Pouvoirs*, n°67, 1993/4, pp. 33-45.

BENETTI (J.), « L’impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexion sur le régime parlementaire de la cinquième République) », *Les petites affiches*, n°138, 10 juillet 2008, pp. 20-25.

BERSTEIN (S.),

- « Le projet gaullien », *Parlement[s]*, *Revue d’histoire politique*, n°HS 1, 2004/3, pp. 11-22.
- « L’élection présidentielle dans le jeu politique français (1965-2005) », *Parlement[s]*, *Revue d’histoire politique*, n°2, 2005/4, pp. 54-74.

BLONDEL (J.), « Party systems and Patterns of Government in Western Democracies », *Revue Canadienne de Science politique*, t. I, n°2, juin 1968, pp. 180-203.

BOUDON (J.), « Le mauvais usage des spectres. La séparation “rigide” des pouvoirs », *RFDC*, n°78, 2009, pp. 247-267.

BOURGI (A.), « L’évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l’effectivité », *RDFA*, n°52, 2002/4, pp. 721-748.

BOWLER (S.), « La réception des partis politiques en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Revue internationale de politique comparée*, n°17, 2010/1, pp. 39-54.

BUJADOUX (J.-F.), « Présidence arbitrale ou « présidence gouvernante », aux sources d'une vieille querelle républicaine », *Petites affiches*, n°239, 30 novembre 2016, pp. 8-12.

BURDEAU (G.),

- « Remarques sur la classification des fonctions étatiques », *Revue du droit public*, 1945, pp. 202-228.
- « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, vol. 9, 1959/1, pp. 87-100.

ÇAGLIYAN İÇENER (Z.), « Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmalarının yakın tarihi : Özal ve Demirel’in Siyasi Mülâhazaları », *Bilig*, n°75, 2015, pp. 313-340.

CAMBY (J.-P.),

- « L’ordre du jour du Conseil des ministres : un champ à deux voix », *RDP*, 2001/2, pp. 339-343.
- « Le Conseil et les cinq-cents : les « parrainages » des candidats à l’élection présidentielle », *RDP*, 2002/3, pp. 595-617.

CAMY (O.),

- « La classification des régimes politiques et la nature du droit », *La Revue administrative*, n°271, janvier-février 1993, pp. 24-35.
- « Le chef de l’Etat est-il souverain sous la Vème République ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n°25, juillet 1996, pp. 3-20.

CARTON (O.), « D'une Cinquième République parlementaire à une sixième République présidentielle ? (Regard sur l'inutilité chronique et les dangers d'un projet constitutionnel récurrent) », *Les petites affiches*, n°104, 2004, pp. 8-15.

ÇELİK (Ö.), « Türk hukukunda cumhurbaşkanı adaylarının seçim hesaplarının denetimi », *Yasama dergisi*, n°25, 2013, pp. 17-37.

ÇELİK (A.), HANDEMİR (B.), « Türkiye’de parti sistemleri », *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c. 67, s. 4, 2018, pp. 697-733.

CHAGNOLLAUD (D.), « Les présidents de la Ve République et le mode d’élection des députés à l’Assemblée nationale », *Pouvoirs*, n°32, 1985, pp. 95-117.

CHARLOT (J.),

- « L'Union pour la nouvelle République : un bilan », *Revue française de science politique*, 17^e année, 1967/6, pp. 1174-1177.
- « Les mutations du système de partis français », *Pouvoirs*, n°49, 1989, pp. 27-35.

CHOFFAT (T.), « Le « macronisme » et la fin des partis traditionnels ? », *Civitas Europa*, n°39, 2017/2, pp. 161-179.

CIN (A.), « Türkçede +sIz/ sIz Eki Üzerine », *Türk Dili Araştırmaları Belleten*, 2004, n°1, pp. 19-43.

- CLOSE (C.), « Rapport au système représentatif et soutien à la démocratie directe et délibérative. Analyse comparée des attitudes des élus nationaux en Europe », *Participations*, n°26-27, 2020/1-2, pp. 193-222.
- COCATRE-ZILGIEN (A.), « A propos des articles 40 (alinéa 1) et 89 (alinéa 3) de la Constitution. Questions de langue », *RDP*, n°2, 1974, pp. 521-529.
- COHENDET (M.-A.), « L'arbitrage du Président de la République », *Archives de philosophie du droit*, n°52, 2009, pp. 15-55.
- COLLIARD (J.-C.), « Les pouvoirs du président de la République en cas de coexistence institutionnelle (mars 1986 – mai 1988) », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger*, 1989, pp. 1565-1605.
- DAVID (F.), « Le Président de la République, garant de la cohésion sociale », *Revue française de droit constitutionnel*, n°59, 2004/3, pp. 533-566.
- DEBBASCH (C.), « Le président de la République et le Premier ministre dans le système politique de la Cinquième République, duel ou duo ? », *RDP*, 1982/5, pp. 1175-1184.
- DIARD (M.), « Concentrations des médias : les milliardaires vous informent ! », *La Pensée*, n°385, 2016/1, pp. 17-26.
- DOLEZ (B.), « Le parti socialiste, les primaires et la (dé)présidentialisation du régime », *Pouvoirs*, n°154, 2015/3, pp. 67-79.
- DOLEZ (B.) ET LAURENT (A.), « Modes de scrutin et système de partis », *Pouvoirs*, n°163, 2017/4, pp. 55-69.
- DOSIERE (R.), « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010/3, pp. 37-46.
- DUHAMEL (O.), « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, n° 126, 2008/3, pp. 17-26.
- DULONG (D.), « Les poisons et délices de la cinquième République. L'histoire politique de la coordination du travail gouvernemental », *Revue française d'administration publique*, n°171, 2019/3, pp. 587-601.
- DUVERGER (M.), « Les institutions de la cinquième République », *Revue française de science politique*, vol. IX, mars 1959/1, pp. 101-134.
- EFE (H.), KOTAN (M.L.), « Türkiye'de hükümet sistemi tartışmaları çerçevesinde başkanlık sistemi ve Türkiye'de uygulanabilirliği », *KAÜ İİBF Dergisi*, Kafkas üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler fakültesi, n°9, vol. 6, 2015, pp. 65-94.
- ELGIE (R.), « The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions », *European Journal of Political Research*, n°33, 1998, pp. 219-238.
- ERDOĞAN (E.), « Seçim sistemleri ve siyasal sonuçları : istikrar ve temsiliyet » [en ligne : https://www.academia.edu/346993/Se%C3%A7im_Sistemleri_ve_Siyasal_Sonu%C3%A7lar%C4%B1]].
- ERDOĞAN (O.), « Geri çağırma mekanizması: uluslararası örneklerden Türkiye'ye çıkarımlar », *Sosyoekonomi*, n°45, vol. 28, 2020, pp. 353-371.
- EROĞUL (C.), « Cumhurbaşkanının denetim işlevi », *Ankara üniversitesi SBF dergisi*, vol. XXXIII, 1978/1-2, pp. 35-58.

ESPLUGAS (P.), « Élection présidentielle de 2007 et démocratie », *Pouvoirs*, n°122, 2007/3, pp. 139-154.

ESTIER (C.), ROUQUAN (O.), « Je ne crois plus à une candidature unique, mais il faut réduire la dispersion », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°4, 2005/2, pp. 25-31.

EVRAK TOPUZKANAMIS (Ş.), « Siyasi partilere devlet yardımı », *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, vol. 14, 2012/2, pp. 167-203.

FAURE (B.), « La crise du pouvoir réglementaire : entre ordre juridique et pluralisme institutionnel », *AJDA*, 1998, pp. 547- 552.

FERRETTI (R.), « La fonction présidentielle : constantes et variantes. », *Les petites affiches*, n°175, 01 septembre 2000, pp. 3-9.

FEVRIER (J.-M.), « Sur l'idée de légitimité », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2002, n°1, pp. 367-379.

FISTIKCI (A.), « Le statut partisan du chef de l'Etat turc », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n°16, 2018, pp. 79-99.

FOYER (J.), « La justice : histoire d'un pouvoir refusé », *Pouvoirs*, n°16, 1981/1, pp. 17-29.

FRANÇOIS (B.), « Histoire des candidatures à l'élection présidentielle », *Pouvoirs*, 2011/3, n°138, pp. 5-17.

GENÇKAYA (Ö. F.), « Cumhurbaşkanı Seçim Kampanyasının Finansmanı: Adiliet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Raporu », *Demokrasi barometresi analiz raporu*, n°1, Denge ve denetleme ağı [en ligne : <http://www.birarada.org/tr/22662/Cumhurbaskani-Secim-Kampanyasinin-Finansmani-Adiliet-Seffaflik-ve-Hesap-Verebilirlik-Raporu>].

GEORGITSIS (E.), « La spécificité de la Ve République et les classifications : une opposition fautive », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010/3 n° 83, pp. 543-564.

GHEVONTIAN (R.),

- « Juristes et politistes, regards croisés sur les partis politiques », *Pouvoirs*, n°80, janvier 1997, pp. 117-119.
- « La révision de la Constitution et le Président de la République : l'hyperprésidentialisation n'a pas eu lieu », *Revue française de droit constitutionnel*, n°77, 2009/1, pp. 119-133.
- « À la recherche de l'autonomie locale française », *Revue générale des collectivités territoriales*, n°57, octobre 2015, pp. 219-234.

GIANNETTI (D.), LEFEBVRE (R.), « Adoption, institutionnalisation et diffusion des primaires ouvertes. Une approche comparée franco-italienne », *Revue internationale de politique comparée*, n°22, 2015/3, pp. 371-395.

GICQUEL (J.-É.), « La loi organique Covid-19 et l'irrespect non sanctionné de la Constitution », *La Gazette du Palais*, 7 avril 2020, n° 14, p. 3.

GOGUEL (F.),

- « Réflexions sur le régime présidentiel », *Revue française de science politique*, vol. 12, 1962/2, pp. 289-311.
- « Le Référendum du 28 octobre et les Élections des 18-25 novembre 1962 », *Revue française de science politique*, vol. 13, 1963/2, pp. 289-314.

GOHIN (O.), « Les fondements juridiques de la défense nationale », *Revue droit et défense*, n°1, 1993, pp. 9-10.

GONDOUIN (G.), « Propos sur la France et le régime présidentiel », *RDP*, 1998/2, pp. 373-407.

GONIDEC (P.-F.), « À quoi servent les Constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », *Revue juridique et politique Indépendance et coopération*, n° 4, octobre-décembre 1988, pp. 849-866.

GÖKÇE (A. F.), « Siyasi partilerde parti içi demokrasi ve disiplin algısı : Türkiye », *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi / Journal of Academic Researches and Studies*, n°9, vol. 5, novembre 2005, pp. 65-79.

GÖZLER (K.),

- « Hukukun siyasetle imtihani, kim sınıfta kaldı ? Anayasa mı, Anayasa hukuku mu, Anayasa Hukukçuları mı, Anayasa Mahkemesi mi ? », *Türkiye günlüğü*, n° 89, Été 2007, pp. 6-15.
- « Elveda kuvvetler ayrılığı, elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 tarihli Anayasa değişikliği teklifi hakkında bir eleştiri » [en ligne : <http://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.htm>].
- « YSK'nın Bağımsızlığı Üzerine: Gözlemler ve Öneriler », *Türk anayasa hukuku sitesi (site web)*, 25 juillet 2019 [en ligne : <https://www.anayasa.gen.tr/ysk-bagimsizlik.htm>].
- « Elveda Anayasa Mahkemesi: İrfan Fidan Olayı », *Türk anayasa hukuku sitesi (site web)*, 23 janvier 2021 [en ligne : www.anayasa.gen.tr/irfan-fidan-olayi.htm].
- « Cumhurbaşkanı'nın Uluslararası Sözleşmeleri Feshetme Yetkisi Var mı ? (İstanbul Sözleşmesinin Feshi Hakkında 3718 Sayılı Cumhurbaşkanı Kararı Üzerine Eleştiriler) », *Türk Anayasa Hukuku Sitesi*, 20 mars 2021 [en ligne : <https://www.anayasa.gen.tr/ua-sozlesme-fesih.htm>].
- « Pandemiyle Mücadele Sürecinin Hukukî Şeması: Bir Özet », *Türk anayasa hukuku sitesi (site web)*, 18 mai 2021 [en ligne : www.anayasa.gen.tr/pandemi-ozet.htm].

GRUNBERG (G.), « Les "gilets jaunes" et la crise de la démocratie représentative », *Le Débat*, n°204, 2019/2, pp. 95-103.

GUILLAUME (V. S.), « Le “cartel des non” », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n°3 (n°HS 1), 2004, pp. 45-64.

GÜL (C.), « Türkiye’de Cumhurbaşkanının cezai ve siyasi sorumluluğu », *Atlas International Refereed Journal On Social Sciences*, n°19, 2019/5, pp. 390-396.

GÜRSEL (S.), « Toplumsal tercih kuramı çerçevesinde anayasa’nın 67. Maddesinde yer alan temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerinin değerlendirilmesi », *Anayasa yargısı dergisi*, c. 16, pp. 46-68.

HERMEL (A.), « Etude d’un parti politique français : l’UMP », *Pouvoirs*, n°111, 2004, pp. 147-158.

HEUSCHLING (L.), « La structure de la légitimité démocratique en droit français ; entre monisme et pluralisme, entre symbolique du sujet et ingénierie des pouvoirs », *Revue universelle des droits de l’Homme*, 2004, pp. 331-344.

JEZE (G.), « La présidence de la République », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, 1913, pp. 113-127.

JAN (P.), « La Ve République et les partis », *Pouvoirs*, n°163, 2017/4, pp. 5-16.

KABOGLU (I. Ö.),

- « Renouveau de la Constitution en Turquie : enjeux et défis », *Anayasa hukuku dergisi*, n°1, 2012/1, pp. 67-84.
- « Yeni Anayasa : süreç, içerik ve düzen », *Anayasa hukuku dergisi*, n°3, 2013/1, pp. 7-21.
- « Suppression du régime parlementaire sous l'état d'urgence : Remarques sur la modification constitutionnelle "approuvée" par le référendum du 16 avril 2017 », *La Revue des droits de l'homme (site web)*, 3 juillet 2017 [en ligne : <http://journals.openedition.org/revdh/3168>].

KABOGLU (I. Ö.), KAYA (U.), « La déconstitutionnalisation de la Turquie », *Confluences Méditerranée*, n°107, 2018/4, pp. 43-58.

KALAYCIOĞLU (E.), « Turkish popular presidential elections : deepening legitimacy issues and looming regime change », *South European Society and Politics*, n°20, 2015/2, pp. 157-179.

KARADAĞ (E.), « Academic (dis)qualifications of Turkish rectors: their career paths, H-index, and the number of articles and citations », *Higher Education*, n°81, mai 2021/5, pp. 301-323.

KARAGIANNIS (S.), « L'article 16 des autres. Pénétration d'une originalité française dans certaines Constitutions étrangères », *RDP*, 2016/3, pp. 957-990.

KAYA (M. O.), « Vesayet demokrasisi ve Türkiye örneği », *Afyon Kocatepe üniversitesi, İİBF Dergisi*, vol. XV, n°II, 2013, pp. 491-538.

G. KURT, « État d'urgence et involution autoritaire en Turquie : l'exemple des Universitaires pour la paix », *Cultures & Conflits*, n°113, 2019/1, pp. 71-88.

LAMOUROUX (S.), « Les messages sous la V^e République : Une prérogative présidentielle inutile ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2018/3, n°115, pp. 533-548.

LASCOMBE (M.), « Le Premier ministre, clé de voûte des institutions », *RDP*, 1981/1, pp. 105-162.

LAUVAUX (P.),

- « Propositions méthodologiques pour la classification des régimes », *Droits*, n°32, 2000, pp. 109-120.
- « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, n°134, 2010/3, pp. 23-36.

LE BART (C.), « Les partis politiques : quelle capacité programmatique ? », *Les Cahiers français : documents d'actualité*, n°364, La documentation française, septembre-octobre 2011, pp. 38-42.

LE DIVELLEC (A.),

- « La neutralisation de la présidence de la République en Autriche », *Revue française de science politique*, 46^e année, n°6, 1996, pp. 936-960.
- « Le prince inapprivoisé », *Droits. Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridiques*, n°44, 2007, pp. 101-137.
- « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les États européens. », *Jus Politicum – Revue de droit politique et de droit constitutionnel*, n°1, janvier 2008, pp. 98-135 [en ligne : http://www.juspoliticum.com/IMG/pdf/JP.Le_Divellec25.6.pdf].
- « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, 2012/4, n°143, pp. 123-140.

- LE PILLOUER (A.), « La notion de « régime d'assemblée » et les origines de la classification des régimes politiques », *Revue française de droit constitutionnel*, 2004/2, n°58, pp. 305-333.
- LEMARQUE (J.), « La théorie de la nécessité et l'article 16 de la Constitution de 1958 », *RDP*, 1961, pp. 558-628.
- LEMASSON (L.), « La sélection des candidatures pour l'élection présidentielle : proposition pour une réforme », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, n°3, 2003, pp. 2107-2125.
- LEMOINE (B.), « Chiffrer les programmes politiques lors de la campagne présidentielle 2007. Heurs et malheurs d'un instrument », *Revue française de science politique*, n°58, 2008/3, pp. 403-431.
- LEVADE (A.), « Les nouveaux équilibres de la V^e », *RFDC*, n°82, 2010/2, pp. 227-256.
- LINZ (J. J.), « The perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990/1, pp. 51-69.
- LOCHAK (D.), « Le Principe de légalité. Mythes et mystifications », *L'actualité juridique. Droit administratif*, 1981, pp. 387- 392.
- LOEWENSTEIN (K.), « Etude de droit comparé sur la présidence de la République à l'exclusion de celle des États-Unis : I. La présidence dans les systèmes présidentiels », *RDP*, n°65, LV^e année, 1949, pp. 153-168.
- M. NGANGO YOUNBI (É.) « L'amendement constitutionnel du 21 janvier 2017 en République de Turquie : vers un reflux démocratique ? », *RFDC*, n°118, 2019/2, pp. 475-501.
- MABILEAU (A.), « La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques », *Revue française de science politique*, vol. 10, 1960/1, pp. 39-65.
- MANANGOU (V.), « Le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition », *RFDC*, n°103, 2015/3, pp. e26-e53.
- MARCOU (J.),
- « Chronique étrangère : l'expérience constitutionnelle turque », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger*, 1996/2, pp. 425-462.
 - « Le gouvernement turc atteint par des affaires de corruption de grande ampleur », *Site de l'Observatoire de la Vie Politique turque*, 18 décembre 2013 (mis à jour le 11 juin 2015) [en ligne : <https://ovipot.hypotheses.org/9624>].
- MATHIEU (B.), « Le Conseil constitutionnel “législateur positif” ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative », *Revue internationale de droit comparé*, n°62, 2010/2, pp. 507-531.
- MBONGO (P.), « L'industrie des votations populaires aux États-Unis », *Revue française de droit constitutionnel*, n°101, 2015/1, pp. 97-120.
- MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), « Devenir candidat : quels filtres ? », *Pouvoirs*, n°138, 2011/3, pp. 19-31.
- MILLARD (E.), « Le modèle français : deux formes de présidentialisation du régime parlementaire », *Teoria Politica*, 2013, pp. 211-231.
- MODERNE (F.), « Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains », *Pouvoirs*, n°98, 2001/3, pp. 63-87.

MONTAY (B.), « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la V^e République. De la compétence liée au pouvoir de patronage », *Jus Politicum* [en ligne : <http://juspoliticum.com/article/Le-pouvoir-de-nomination-de-l-Executif-sous-la-Ve-Republique-817.html>].

MOULIN (R.), « Election présidentielle et classification des régimes », *Pouvoirs*, n°14, 1980, pp. 29-40.

MULIER (T.), « La présidentialisation de la Ve république à l'aune de la transformation du Conseil de Défense et de Sécurité nationale », *Le blog Droit administratif*, 9 juin 2020 [en ligne : <https://blogdroitadministratif.net/2020/06/09/la-presidentialisation-de-la-ve-republique-a-laune-de-la-transformation-du-conseil-de-defense-et-de-securite-nationale/>].

MURGUE-VAROCLIER (P.-M.), « Réforme de la taxe d'habitation et autonomie financière du bloc communal », *Gestion & Finances Publiques*, 2018/4, pp. 53-62.

MUSIL (P. A.), « Emergence of a dominant party system after multipartyism : Theoretical implications from the case of the AKP in Turkey », *South European Society and Politics*, vol 20, 2015/1, pp. 71-93.

NAL (S.), « Demokrat partinin 1950-1954 dönemi din siyaseti », *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, vol. 60, 2005/3, pp. 137-171.

NANTOIS (C. de), « La limitation du nombre de mandats présidentiels : entre inutilité et ...inutilité ! », *Politeia*, n°28, 2015, pp. 231-239.

NGANDO (R. N.), « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentiel ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2013/1, n°93, pp. e-1-e-26.

ORLANDO (V.-E.), « Du fondement juridique de la représentation politique », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger*, 1895, t. III, pp. 1-39.

ÖZİPEK (B. B.), « Türkiye Siyasetinde 2014 Cumhurbaşkanlığı Seçimi », *Liberal düşünce*, n°75, 2014, pp. 93-105.

ÖZKAYA (E.), « Yargının Sorunları ve Yargı Bağımsızlığı », *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, vol. 1, n°1, 2004, pp. 11-21.

PARODI (J.-L.), « Effets et non-effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », *Pouvoirs*, 1980, n°14, pp. 5-14.

PARODI (J.-L.), « Imprévisible ou inéluctable, l'évolution de la Cinquième République. Eléments constitutifs et combinatoires institutionnelles », *Revue française de Science politique*, 34^e année, n°4-5, 1984, pp. 628-647.

PASSERIN D'ENTREVE (A.), « Légalité et légitimité », *Annales de philosophie politique*, n°7, 1967, pp. 29-41.

PAUVERT (B.), « Quinquennat, changer la République ou changer de République », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2000/4, pp. 1503-1514.

PETITFILS (A.-S.), « La “seconde” fondation de l'UMP : techniques de recrutement et sociologie des nouveaux adhérents », *Mouvements*, n°52, 2007/4, pp. 57-63.

PIERRE-CAPS (S.), « Constitutionnaliser l'état d'urgence ? », *Civitas Europa*, n°36, 2016/1, pp. 141-154.

PONTHOREAU (M.-C.),

- « Le président de la République. Une fonction à la croisée des chemins », *Pouvoirs*, n° 99, 2001/4, pp. 33-44.
- « Le droit comparé en question(s) entre pragmatisme et outil épistémologique », *Revue internationale de droit comparé*, n°57, 2005/1, pp. 7-27.
- « La désignation par les partis politiques des « candidats présidentiels » en Europe Occidentale », *Pouvoirs*, n° 138, 2011/3, pp. 97-105.

PORTELLI (H.),

- « La présidentialisation des partis français », *Pouvoirs*, n°14, 1980/3, pp. 97-106.
- « La V^e République et les partis », *Pouvoirs*, n°126, 2008/3, pp. 61-70.
- « La pénalisation de la vie politique », *Pouvoirs*, n°128, 2009/1, pp. 113-119.

PRELOT (P.-H.), « Modes de scrutin et modèles démocratiques : retour sur la « loi de Duverger », *Politeia*, n°26, 2014, pp. 143-154.

QUERMONNE (J.-L.), « La distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande-t-elle encore l'avenir de la V^e République ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger*, 01 novembre 2005, n°6, pp. 1505-1511.

REMOND (R.), « L'avenir de la fonction présidentielle », *Études*, tome 396, 2002/1, pp. 29-38.

RENOUX (T. S.), « Le pari de la justice », *Pouvoirs*, n°99, 2001/4, pp. 87-100.

REIGNIER (D.), « La fin de la discipline partisane », *Pouvoirs*, n°163, 2017, pp. 113-126.

RIGGS (F. W.), « Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy », *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, n°18, 1997/3, pp. 253-278.

RIVERO (J.), « Consensus et légitimité », *Pouvoirs*, 1978, n°5, pp. 57-64.

ROLLAND (P.), « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », *Revue française d'histoire des idées politiques*, 2008/1, n°27, pp. 43-73.

ROMI (R.), « Le président de la République, interprète de la Constitution », *RDP*, 1987/5, pp. 1265-1295.

ROUQUAN (O.), « Du régime semi-présidentiel à ses régulations. Le legs de M. Duverger à l'analyse institutionnelle », *Revue politique et parlementaire*, 2010, n°1057.

ROUSSEAU (D.),

- « Le quinquennat, une opportunité à saisir », *Revue administrative*, n°318, 2000, pp. 589-590.
- « Le président peut-il être le « garant de l'indépendance » de l'autorité judiciaire ? », *Après-demain*, n°41, 2017/1, pp. 17-19.
- « Un CSM sans tête et sans pouvoirs nouveaux », *Les petites affiches*, n°97, 14 mai 2008, p. 80.
- « Macron ou la VI^{ème} République cachée ? », *Gazette du Palais*, n°19, 16 mai 2017 [en ligne : <https://www.gazette-du-palais.fr/wp-content/uploads/2017/12/1065.pdf>].
- « Le contrôle de constitutionnalité et la machine à laver », *Gazette du Palais*, n°394, 12 janvier 2021, 2021/2, p. 3.

ROUSSELLIER (N.),

- « Où en est la V^e République ? », *Le Débat*, n°196, 2017/4, pp. 29-40.
- « L'État à l'âge de la crise sanitaire », *Études*, n°9, 2020, pp. 33-44.

RUPNIK (J.),

- « Europe centrale et orientale : le désenchantement démocratique », *SciencesPo, Centre de recherches internationales (site web)*, février 2015 [en ligne : <https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/dossiersduceri/europe-centrale-et-orientale-le-desenchantement-democratique>].
- « Portrait de Viktor Orban – Premier ministre de Hongrie », *Institut Montaigne (site web)*, 19 juillet 2018 [en ligne : <https://www.institutmontaigne.org/blog/portrait-de-viktor-orban-premier-ministre-de-hongrie>].

SADIOGLU (U.), ÖMÜRGÖNÜLSEN (U.), « Yerel aktörlerin gözünden “yerel özerklik” sorunsalı : Türkiye’de il belediyeleri örneği », *İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, n°50, 2014, pp. 197-224.

SALES (E.),

- « La Cour constitutionnelle turque (1) », *RDP*, n°5, 2007, pp. 1263-1290.
- « La procédure de renouvellement de la Constitution de 1982 », *Anayasa hukuku dergisi*, n°1, 2012/1, pp. 441-457.

SALES (E.), YILMAZ (D.), « L'élection du président de la République au suffrage universel en Turquie », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger*, n°5, 2012, pp. 1437-1458.

SANDJE RODRIGUE NGANDO, « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentiel ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2013/1, n°93, pp. e1- e26.

SAVCI (B.), « Devlet Başkanı-Meclis Çatışması », *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 18, 1963, n°3-4, pp. 319-340.

SEUROT (L.), « Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin aux élections législatives ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 103, n°3, 2015, pp. 657-678.

SEVINÇ (M.), « Güncel gelişmelerin ışığında, 1982 Anayasası'na göre Cumhurbaşkanı », *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, vol. 57, 2002/2, pp. 109-137.

SIAROFF (A.), « Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction », *European Journal of Political Research*, vol. 42, 2003/3, pp. 287-312.

TAN (E.), « Quo Vadis ? Le gouvernement local en Turquie après les réformes de la gestion publique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 86, 2020/1, pp. 121-139.

TAN (T.), « 1982 Anayasası yönünden yürütme görevi ve yetkisinin niteliği (güçlü devlet ya da güçlü yürütme) », *Anayasa Yargısı*, vol. 1, 1984, pp. 31-47.

TAVAS (I. H.), « Türk anayasalarında cumhurbaşkanı seçimi », *Yasama*, n°5, 2007, pp. 27-56.

TAVOÏLLOT (P.-H.), « Contre la démocratie participative », *Pouvoirs*, n°175, 2020/4, pp. 43-56.

THIEBAUT (N.), « La déclaration présidentielle d'Emmanuel Macron devant le Congrès : entre problèmes anciens et nouveaux usages », *JP Blog* [en ligne : <http://blog.juspoliticum.com/2017/07/10/la-declaration-presidentielle-demmanuel-macron-devant-le-congres-entre-problemes-anciens-et-nouveaux-usages-par-nicolas-thiebaut/>].

THOMAS-TUAL (B.), « Que reste-t-il de la tutelle de l'Etat sur les élus et organes des collectivités territoriales ? », *Revue générale des collectivités territoriales*, n°57, octobre 2015, pp. 121-130.

TROPER (M.),

- « La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse », *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp. 75-91.
- « Les classifications en droit constitutionnel », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger*, juillet-août 1989, n°4, pp. 945-956.
- « Réplique à Otto Pfersmann », *RDP*, n°50, 2002/2, pp. 335-353.
- « La notion d'exécution dans les constitutions révolutionnaires », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 2011/2, n°34, pp. 299-310.

TURHAN (M.), « Parliamentarism or presidentialism : Constitutional choices for Turkey », *Ankara üniversitesi siyasi bilgiler fakültesi dergisi*, n°47, 1992/1, pp. 153-168.

TURPIN (F.), « Aux origines de la Ve République : Charles de Gaulle et la fonction présidentielle », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n° 7, 2007/1, pp. 99-107.

TURPIN (D.), « La présidence du Conseil des ministres », *RDP*, 1987/4, pp. 873-898.

ÜLGEN, (Ö.)

- « Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri », *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/1, pp. 3-39.
- « Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: ilk gözlemler », *Galatasaray üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/2, pp. 619-636.
- « L'état d'urgence et la Cour constitutionnelle turque », *Annales de la faculté de droit d'Istanbul*, n°68, 2019, pp. 139-160.

UZUN (C. D.),

- « Siyasi partilerin finansmanı. Devlet yardımı, sınırlamalar ve mali denetim », *Seta Analiz*, n°110, Kasım 2014, pp. 11-41.
- « 6771 sayılı kanunla Anayasada yargıyla ilgili yapılan düzenlemeler », *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, vol. 6, n°11, juin 2018, pp. 409-430.

VEDEL (G.),

- « La France a besoin d'un régime présidentiel », *Entreprise*, n°120, 1957, p. 37.
- « De l'arbitrage à la mystique », *Preuves, Cahiers mensuels du Congrès pour la liberté de la culture*, n°112, juin 1960, pp. 16-24.
- « Vers le régime présidentiel ? », *Revue française de science politique*, vol. 14, 1964/1, pp. 20-32.

VIDAL-NAQUET (A.), « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013/3, pp. 133-147.

VINTZEL (C.), « Renforcer le Parlement français : Les leçons du droit comparé », *Jus Politicum : Ebook, Thinking about Federalism(s)*, n°17, janvier 2017, pp. 677-705.

YILDIZCAN (C.), « Le pouvoir des élus vs le pouvoir des nommés, ou la recentralisation des pouvoirs locaux », *Confluences Méditerranée*, n°107, 2018/4, pp. 137-149.

ZIMMER (W.), « La loi du 3 juin 1958 : contribution à l'étude des actes pré-constituants », *RDP*, n°2, pp. 383-411.

YILMAZ (D.), « Olağanüstü halde yasamanın düzenleyici işlemlerin hukuki rejimi », *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/2, pp. 603-618.

VIDAL-NAQUET (A.), « Le virus, l'urgence sanitaire et le vaccin », *Revue française de droit constitutionnel*, n°123, 2020/3, pp. 669-683.

ZAKARIA (F.), « The rise of illiberal democracy », *Foreign Affairs*, n°76, 1997/6, pp. 22-43.

ZARİÇ (V. S.), « Demokratikleşme ve etkin bir siyasal sistem oluşturma bağlamında Türkiye'de siyasi partilerde lider hegemonyası ve lider değişimi sorunsalı », *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, n°8, 2011, pp. 99-115.

ZOLLER (E.), « La justice comme contre-pouvoir : regards croisés sur les pratiques américaine et française », *Revue internationale de droit comparé*, n°53, 2001/3, pp. 559-574.

IV. AVIS/PROCES-VERBAUX/RAPPORTS /RECOMMANDATIONS

AKINCIOĞLU (R.) (dir.), *Tarihe Düşülen Notlar – 1 – Yasama Yılı Açılışlarında Cumhurbaşkanlarının Konuşmaları – 2 (1 Eylül 1990-1 Ekim 2011)*.

ASSEMBLEE NATIONALE,

- « Dossier législatif – Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République » [en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000018688554&type=general&legislature=13>].
- *XIV^{ème} législature, Groupe de travail sur l'avenir des institutions*, « Rapport n°3100 : Refaire la démocratie », présenté par C. BARTOLONE, M. WINOCK, 2 octobre 2015 [en ligne : https://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf].
- « Proposition de loi constitutionnelle n°1552 tendant à instituer un référendum d'initiative populaire, législatif, abrogatoire et révocatoire », jeudi 20 décembre 2018 [en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b1552_proposition-loi].

COMITE CONSULTATIF POUR LA REVISION DE LA CONSTITUTION, *Rapport remis au président de la République le 15 février 1993*, *JORF*, 16 février 1993.

COMITE DE REFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE REEQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA VE REPUBLIQUE (dit « COMITE BALLADUR »), « Une Ve République plus démocratique », La documentation française, 2008 [en ligne : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/074000697.pdf>].

COMITE NATIONAL CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PREPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA VE REPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*,

- *Vol. I Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, La documentation française, 1987.
- *Vol. II Le Comité consultatif constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, La documentation française, 1988.
- *Vol. III Du Conseil d'État au référendum 20 août-28 septembre 1958*, La documentation française, 1991.
- *Vol. IV Commentaires sur la Constitution (1958-1959)*, La documentation française, 2001.

COMMISSION DE VENISE,

- Avis n°600/2010 relatif au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs du 27 septembre 2010.
- Avis n°865 / 2016 sur les décrets-lois d'urgence n°s 667 à 676, 9-10 décembre 2016 [en ligne : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)037-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)037-f)].
- Avis n°875/2017 sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017, 110^e session plénière, 10-11 mars 2017.
- Avis n°888/2017 sur les dispositions du décret-loi d'urgence n°674 du 1^{er} septembre 2016 relatives à l'exercice de la démocratie locale en Turquie, 9 octobre 2017, CDL-AD(2017)021 [en ligne : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)021-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)021-f)].
- Avis n°979/2019 sur le remplacement de candidats élus et de maires du 18 juin 2020 [en ligne : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)011-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)011-f)].

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis A-2020-3*, « État d'urgence sanitaire et État de droit », 28 avril 2020 [en ligne : https://www.cncdh.fr/sites/default/files/avis_2020_-_2_-_200424_avis_etat_durgence_sanitaire_et_etat_de_droit.pdf].

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES, *Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2015*, JORF, Éd. des documents administratifs, année 2017, n°2.

COMMISSION POUR LE RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS DES ETATS MEMBRES DE LA CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE, *Rapport CG37(2019)14*, « Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019) », 31 octobre. 2019 [en ligne : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090001680981fca>].

CONSEIL DE L'EUROPE, *Recommandation CM/Rec (2010)12* : « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilité », adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010 [en ligne : <https://rm.coe.int/16807096c2>].

DANISMA MECLISI,

- « Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu », *Danışma meclisi tutanak dergisi*, S. Sayısı : 166'ya 1. Ek, E. 1/463, K. 434, 30/07/1980.
- « Siyasi partiler kanunu tasarısı ve Anayasa komisyonu raporu (1/624) », *Danışma meclisi tutanak dergisi*, c. 14, s. sayısı 333, pp. 32-33.
- *Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, 120. Birleşim, C. 7, Y.y. 1, 4 Ağustos 1982.
- *Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, 124. Birleşim, C. 7, Y.y. 1, 10 Ağustos 1982.
- *Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, 127. Birleşim, C. 7, Y.y. 1, 16 Ağustos 1982.
- *Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, 141. Birleşim, C. 9, Y.y. 1, 2 Eylül 1982.
- *Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, 152. Birleşim, C. 10, Y.y. 1, 17 Eylül 1982.

FONDATION TERRA NOVA, *Pour une primaire à la française*, présidé par O. DUHAMEL, O. FERRAND, 2008 [en ligne : <https://tnova.fr/site/assets/files/11356/essai01primaires.pdf?10xn6>].

MİLLÎ GÜVENLİK KONSEYİ, « Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu », in *Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi*, S. Sayısı : 450, (D. Meclisi : 1/463; M. G. Konseyi : 1/397, 24/09/1982.

MİLLÎ GÜVENLİK KONSEYİ ANAYASA KOMİSYONU, « Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu raporu », in *Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi* 17.10.1982, E. 1/397 K. 2, 118. Birleşim, c. 7, 18.10.1982.

SÉNAT,

- « Les messages du Président de la République au Parlement » [en ligne : <https://www.senat.fr/evenement/archives/D46/index.html>].
- *Sénat (site web)*, « Étude de législation comparée n° 179 - novembre 2007 – La composition des cours constitutionnelles » [en ligne : <https://www.senat.fr/lc/lc179/lc1790.html>].

TEMSİLCİLER MECLİSİ, « Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu (5/7) », in *Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi*, s. s. 35, 9.03.1961.

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ, « Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu », 26. Dönem, y.y. 2, s.s. 447, pp. 12-13 [en ligne : <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf>].

TÜRKİYE CUMHURİYETİ İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, « Belediyelerdeki kayyum sistemi ve mevcut durum raporu », 18.03.2019 [en ligne : https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf].

V. JURISPRUDENCE

A. ANAYASA MAHKEMESİ

Anayasa Mahkemesi, E. 1968/26, K. 1969/14, Kt. 18-19/02/1969 (*Resmî Gazete* 25.2.1970-13430).

Anayasa Mahkemesi, E. 1975/183, K. 1976/15, Kt. 16/03/1976 (*Resmî Gazete*, 09.07.1976-15641).

Anayasa Mahkemesi, E. 1979/22, K. 1979/45, Kt. 18/12/1979 (*Resmî Gazete*, 11.05.1980-16985).

Anayasa mahkemesi, E. 1988/14, K. 1988/18, Kt. 14.06.1988 (*Resmî Gazete*, 14.07.1988-19872).

Anayasa Mahkemesi, E. 1992/37, K. 1993/18, Kt. 27/04/1993 (*Resmî Gazete*, 12.10.1995-22431).

Anayasa Mahkemesi, E. 1995/54 K. 1995/59, Kt. 18.11.1995 (*Resmî Gazete*, 21.11.1995-22470).

Anayasa Mahkemesi, E. 1996/19, K. 1996/13, Kt. 14.05.1996 (*Resmî Gazete*, 06.06.1996-22658).

Anayasa Mahkemesi, E. 1999/2, K. 2001/2, Kt. 22.06.2001 (*Resmî Gazete*, 05.01.2002-24631).

Anayasa Mahkemesi, E. 2004/118, K. 2005/8, Kt. 18.01.2005 (*Resmî gazete*, 13.04.2005-25785).

Anayasa Mahkemesi E. 2005/95, K. 2007/5, Kt. 24.01.2007 (*Resmî gazete*, 9.12.2007 – 26741).

Anayasa Mahkemesi, E. 2007/45, K. 2007/54, Kt. 01/05/2007 (*Resmî Gazete*, 27.06.07-26565).

Anayasa Mahkemesi, E. 2013/39, K. 2014/87, Kt. 17.12.2014 (*Resmî Gazete*, 02.04.2014-28960).

Anayasa Mahkemesi, E. 2013/25, K. 2017/1, Kt. 31.05.2017 (*Resmî Gazete*, 12.07.2017-30122).

Anayasa Mahkemesi, E. 2013/29, K. 2017/2, Kt. 31.05.2017 (*Resmî Gazete*, 12.07.2017-30122).

Anayasa Mahkemesi, E. 2013/44, K. 2017/3 Kt. 31.05.2017 (*Resmî Gazete*, 12.07.2017-30122).

Anayasa Mahkemesi, E. 2016/166, K. 2016/159, Kt. 12.10.2016 (*Resmî Gazete*, 04.11.2016-29878).

Anayasa Mahkemesi, E. 2018/15, K. 2018/78, Kt. 05.07.2018 (*Resmî Gazete*, 26.11.2018-30607).

Anayasa Mahkemesi, E. 2018/125, K. 2020/4, Kt. 22.01.2020 (*Resmî Gazete*, 13.05.2020-31126).

Anayasa Mahkemesi, E. 2018/124, K. 2020/56, Kt. 15.10.2020 (*Resmî Gazete*, 04.12.2020-31324).

Anayasa Mahkemesi, E. 2018/155, K. 2020/27, Kt. 11.06.2020, (*Resmî gazete*, 23.07.2020-31194).

B. CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Conseil constitutionnel, décision n°58-1 PDR du 13 décembre 1958, *Liste des candidats à l'élection du Président de la République* (*JORF*, 14 décembre 1958, p. 11266).

Conseil constitutionnel, décision n°59-2 PDR du 8 janvier 1959, *Proclamation des résultats du scrutin du 21 décembre 1958 pour l'élection du Président de la République, Président de la Communauté* (*JORF*, 9 janvier 1959, p. 673).

Conseil constitutionnel, décision n°59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale* (*JORF*, 3 juillet 1959, p. 6643).

Conseil constitutionnel, décision n°61-1 AR du 16 du 23 avril 1961, *Réunion des conditions exigées par la Constitution pour l'application de son article 16* (*JORF*, 24 avril 1961, p. 3876).

Conseil constitutionnel, décision n°62-9 REF du 6 novembre 1962, *proclamation des résultats du référendum du 28 octobre 1962 relatif au projet de loi concernant l'élection du Président de la République au suffrage universel* (*JORF*, 7 novembre 1962, p. 10775).

Conseil constitutionnel, décision n°62-20 DC du 6 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962* (*JORF*, 7 novembre 1962, p. 10778).

Conseil constitutionnel, décision n°74-30 PDR du 7 mai 1974 *Déclaration du 7 mai 1974 relative aux résultats du premier tour de scrutin* (*JORF*, 8 mai 1974, p. 4899).

Conseil constitutionnel, décision n°76-72 DC du 12 janvier 1977, *Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas* (*JORF*, 13 janvier 1976, p. 343).

Conseil constitutionnel, décision n°80-119 DC du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs* (*JORF*, 24 juillet 1980, p. 1868).

Conseil constitutionnel, décision n°81-45 PDR du 29 avril 1981, *Déclaration du 29 avril 1981 relative aux résultats du premier tour de scrutin* (JORF, 30 avril 1981, p. 1231).

Conseil constitutionnel, décision n°85-197 DC du 23 août 1985 *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie* (JORF, 24 août 1985, p. 9814).

Conseil constitutionnel, décision n°2008-566 DC du 9 juillet 2008 *Loi organique relative aux archives du Conseil constitutionnel* (JORF, 16 juillet 2008, p. 11328).

Conseil constitutionnel, décision n°2019-785 DC du 4 juillet 2019, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale* (JORF, 6 juillet 2019, texte n°123).

Conseil constitutionnel, décision n°2020-799 DC du 26 mars 2020, *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19* (JORF, 31 mars 2020, texte n°5).

C. CONSEIL D'ÉTAT

Conseil d'Etat, Assemblée, 10 septembre 1992, requête n°140376, *Rec.* 327, concl. D. Kessler,

Conseil d'Etat, Assemblée, 2 mars 1962, requête n°55049 et n°55055, publié au *Recueil Lebon*.

D. COUR DE CASSATION

Cour de cassation, Assemblée, 10 octobre 2001, bulletin criminel n°206, *Breisacher*.

E. YÜKSEK SEÇİM KURULU

YSK, K. 873 Kt. 30.10.2007, *Resmî Gazete*, 31.10.2007-26686 [en ligne : <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2007Referandum/Sonuc/sonuc.pdf>].

YSK, K. 426, Kt. 09.05.2018, *Resmî Gazete* 10.05.2018-30417 [en ligne : <http://www.ysk.gov.tr/doc/karar/dosya/77641/2018-426.pdf>].

YSK, K. 952, Kt. 04.07.2018, *Resmî Gazete* 04.07.2018-30468 [en ligne : <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180704M1-1.pdf>].

YSK, K. 4219, Kt. 06.05.2019 [en ligne : <https://www.turkiyeseccimleri.com/ysk-2019-4219-sayili-karari.pdf>].

F. COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CEDH, deuxième section, 18 décembre 2012, Ahmet Yıldırım c/ Turquie, requête n°3111/10.

CEDH, 24 novembre 1994, Beaumartin c/ France, requête n°15287/89.

CEDH, 22 octobre 1984, Sramek c/ Autriche, requête n°8790/79.

VI. AUTRES DOCUMENTS

CHIRAC (J.), « Programme de M. Jacques Chirac, Président de la République et candidat à l'élection présidentielle 2002, intitulé : "Mon engagement pour la France" », 25 mars 2002 [en ligne : <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-9944-fr.pdf>].

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCES PUBLIQUES, *Guide du candidat et du mandataire*, éd. 2015, mise à jour du 18 mars 2015.

DE GAULLE (C.),

- Communiqué du 19 mai 1958 (*site de l'INA* [en ligne : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/parcours/0003/de-gaulle-le-retour-au-pouvoir.html>]).
- Conférence de presse du 31 janvier 1964 (*site de l'INA* [en ligne : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00382/conference-de-presse-du-31-janvier-1964.html>]).

DROIT (M.), « Entretien avec Michel Droit, troisième partie » (*site de l'INA* [en ligne : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00112/entretien-avec-michel-droit-troisieme-partie.html>]).

EVREN (K.), *Türkiye Cumhuriyeti devlet başkanı Orgeneral Kenan Evren'in yeni anayasayı devlet adına resmen tanıma program gereğince yaptıkları konuşmalar (24 Ekim – 5 Kasım 1982)*, TBMM Basımevi, 1982.

LA FRANCE INSOUmise :

- *Site officiel de l'Avenir en commun* : « Le processus » [en ligne : <https://avenirencommun.fr/le-processus/>].
- *Une République permettant l'intervention populaire*, coll. « Livrets de la France insoumise », n°42 [en ligne : <https://avenirencommun.fr/livrets-thematiques/livret-intervention-populaire/>].

LA REPUBLIQUE EN MARCHE, « Comment Emmanuel Macron a-t-il construit ses propositions ? », 2 février 2017 [en ligne : <https://en-marche.fr/articles/actualites/comment-emmanuel-macron-a-t-il-construit-ses-propositions>].

MACRON (E.), « Construire une majorité de projet », conférence de presse du 19 janvier 2017 [en ligne : https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/ressources/adherents/5.discours_et_%20interventions/2017-01-19-majorite%cc%81-en-marche-discours-emmanuel-macron.pdf].

SARKOZY (N.), Discours prononcé à Épinal, le 12 juillet 2007 [en ligne : <https://www.vie-publique.fr/discours/167260-declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-le-ro>].

VII. ARTICLES DE PRESSE

AGIRDIR (B.), « Kişiselleşen siyaset », *T 24*, 12 mai 2011 [en ligne : <https://t24.com.tr/yazarlar/bekir-agirdir/kisisellesen-siyaset,3643>].

AKDEMİR (İ.), ÇEVİKCAN (S.), « Demirel : “gerginlik yok” », *Milliyet*, 5 mars 1993, p. 11.

AKINCI (B.), « Turquie : Erdoğan préside son premier conseil des ministres », *AFP Doc*, 19 janvier 2015 [en ligne : https://www.lexpress.fr/actualites/1/monde/turquie-erdogan-preside-son-premier-conseil-des-ministres_1642392.html].

ANDLAUER (A.), « En Turquie, un fidèle d'Erdoğan nommé premier ministre », *Le Figaro*, 20 mai 2016, p. 9.

BADARA FALL (A.), interviewé par T. CHANDA, « En Afrique, la Constitution française n'a pas été le modèle qu'on croit », *RFI (site web)*, 4 octobre 2018 [en ligne : <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20181004-afrique-constitution-francaise-pas-ete-le-modele-on-croit>].

BAYROU (F.), « Pour un régime présidentiel équilibré », *Le Monde*, 13 juin 2000, p. 1.

BAZIN (F.),

- « La primaire ou la fin de la rencontre d'un homme et d'un peuple », *Le Figaro*, 9 juin 2015, p. 16.
- « Sarkozy, Juppé, Fillon, NKM...Comment le piège de la primaire s'est refermé sur la droite », *Challenges (site web)*, vendredi 18 septembre 2015 [en ligne : https://www.challenges.fr/politique/sarkozy-juppe-fillon-nkm-comment-le-piege-de-la-primaire-s-est-referme-sur-la-droite_47885].

BERDAH (A.), BOURMAUD (F.-X.), WESFREID (M.), « Terrorisme, Covid...plongée dans le secret du Conseil de défense », *Le Figaro*, 20 mai 2020, p. 9.

BERLIOUX (J.), « Turquie. La livre dévisse, l'économie déraile », *Libération*, 24 mars 2021, pp. 6-7.

BLOCH (R.), GULLY (H.), NEDELEC (G.), « Législatives : à quoi ressemble vraiment un candidat En Marche ? », *Les Echos*, 22 mai 2017 [en ligne : <https://www.lesechos.fr/2017/05/legislatives-a-quoi-ressemble-vraiment-un-candidat-en-marche-168615>].

BONI (M. de), « La République En Marche a dévoilé hier une liste de 428 candidats aux élections législatives », *Le Figaro*, publié le 11 mai 2017 [en ligne : <https://www.lefigaro.fr/elections/legislatives/2017/05/11/38001-20170511ARTFIG00268-la-republique-en-marche-devoile-une-liste-de-428-candidats-aux-legislatives.php>].

BRECHON (P.), « Après la présidentielle de toutes les surprises, des législatives très ouvertes », *La Tribune*, jeudi 11 mai 2017, p. 171.

CHABROUT (J.), « Septennat présidentiel non renouvelable: le re-re-retour du serpent de mer », *L'Express*, 22 août 2016 [en ligne : http://www.lexpress.fr/actualite/politique/le-septennat-presidentiel-non-renouvelable-ou-le-retour-du-vieux-serpent-de-mer_1823316.html].

CHAPUIS (N.), « Le renoncement de François Hollande », *Le Monde*, 3 décembre 2016, p. 2.

CHAUVEROU (E.), « Christiane Taubira quitte le gouvernement sur un "désaccord politique majeur" », *France Culture* [en ligne : <https://www.franceculture.fr/politique/christiane-taubira-quitte-le-gouvernement-sur-un-desaccord-politique-majeur>].

COHEN D., « Covid-19: Braun-Pivet (LREM) réclame une nouvelle instance plus «transparente» que le Conseil de défense », *Le Figaro*, 2 février 2021 [en ligne : <https://www.lefigaro.fr/politique/covid-19-yael-braun-pivet-lrem-reclame-une-nouvelle-instance-plus-transparente-que-le-conseil-de-defense-20210202>].

DASSONVILLE (A.), « Émoi à France Télévisions après une nomination controversée », *Le Monde*, 15 mars 2021, p. 16.

DELCAS (M.), « Hugo Chavez remporte largement le référendum déclenché contre lui par l'opposition », *Le Monde*, 17 août 2004, p. 3.

DEROSIER, (J. P.) « C'est bien le chef de l'État qui définit la politique nationale », *Le Monde*, 5 juillet 2017, p. 22.

DIVE (B.), « Je suis payé pour décider », *Sud Ouest*, 22 août 2007, p. 6.

DUHAMEL (O.),

- « Ordonnances : signer ou ne pas signer ? », *Le Monde*, 12 avril 1986, p. 9.
- « Balladuromania », *L'Express*, jeudi 10 juin 1993, n°2188, p. 59.

DUVERGER (M.),

- « L'article 16 et ses limites », *Le Monde*, 5 mai 1961, p. 4.
- « Le président n'est pas obligé de signer les ordonnances », *Le Monde*, 22 mars 1986, p. 4.

EISENMANN (C.), « Palindromes ou stupeur ? », *Le Monde*, 5 mars 1959, p. 7.

EKINCI (B.), « Kafasında Latin Amerika sistemi var », Interview du Professeur Mustafa Erdogan, *Al Jazeera Türk*, 1^{er} juillet 2014 [en ligne : <http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/kafasinda-latin-amerika-sistemi-var>].

FAYE (O.), LEMARIE (A.) ET PIETRALUNGA (C.), « Macron veut renouer avec son “hyperprésidence” », *Le Monde*, 29 juin 2020, p. 7.

FIRAT (H.), « AKP ile MHP ‘Partili Cumhurbaşkanlığı’ konusunda uzlaştı », *Birgün*, 9 décembre 2016, [en ligne : <https://www.birgun.net/haber/akp-ile-mhp-partili-cumhurbaskani-konusunda-uzlasti-138940>].

GOAR (M.) ET LEMARIE (A.),

- « François Fillon écrase ses adversaires et réalise son rêve », *Le Monde*, 22 novembre 2016, p. 10.
- « Fillon en position de force après sa large victoire », *Le Monde*, 29 novembre 2016, p. 8.

HALIFA-LEGRAND (S.), « Ces maires qui entrent en résistance contre les autocrates », *L'Obs.*, 16 février 2020 [en ligne : <https://www.nouvelobs.com/monde/20200216.OBS24903/ces-maires-qui-entrent-en-resistance-contre-les-autocrates.html>].

HEPSENKAL (F.), « Geçmişin iyi yanı », *Milliyet* [en ligne : <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/feyzi-hepsenkali/gecmisin-iyi-yani-1177033>].

HOLLANDE (F.), « Instaurer un véritable régime présidentiel avec un Parlement plus fort », *Le Monde*, 23 octobre 2019, p. 28.

JARREAU (P.), « Un présidentielisme toujours pas rationalisé », *Le Monde*, 19 avril 2008, p. 2.

JEGO (M.),

- « En Turquie, la disgrâce du Premier ministre », *Le Monde*, 7 mai 2016, p. 3.
- « Erdogan veut un référendum en 2017 pour renforcer ses pouvoirs », *Le Monde*, 12 décembre 2016, p. 3.
- « En Turquie, Erdoğan fait le ménage dans son propre parti », *Le Monde*, 25 octobre 2017, p. 4.
- « En baisse dans les sondages, Erdoğan réprime », *Le Monde*, 12 juin 2020, p. 5.

- « À Istanbul, Erdoğan veut mettre au pas l'université du Bosphore », *Le Monde*, 8 janvier 2021, p. 7.
- KANADOGLU (S.), « AKP tek başına seçemez », *Cumhuriyet*, 26 décembre 2006, p. 8.
- KÜÇÜK (A.), « Türkiye'de partili cumhurbaşkanlığı dönemi », *Star*, 1^{er} juillet 2017 [en ligne : <https://www.star.com.tr/acik-gorus/turkiyede-partili-cumhurbaskanligi-donemi-haber-1232644/>].
- LARCHE (J.), « Le président de la République est tenu de signer les ordonnances », *Le Monde*, 29 mars 1986.
- LAURENT (S.), « Des Républicains au PS, la désertion des militants », *Le Monde* [en ligne : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/22/des-republicains-au-ps-la-desertion-des-militants_4766932_4355770.html].
- LECLERC (A.), MESTRE (A.), RESCAN (M.) et ZAPPI (S.), « Référendum sur ADP : radiographie d'un échec », *Le Monde*, 12 mars 2020, p. 15.
- LEMARIE (A.), PIETRALUNGA (C.), « Macron se sépare de Philippe. Le premier ministre, Edouard Philippe, a remis vendredi la démission de son gouvernement », *Le Monde*, 4 juillet 2020, p. 8.
- MERT (N.), « Démocratie "illibérale" », *Courrier international*, 28 février 2013, p. 16.
- MINOUI (D.), « Mansur Yavas, l'homme qui fait trembler Recep Tayyip Erdoğan », *Le Figaro*, 1^{er} décembre 2020, p. 18.
- MONTVALON DE (J.-B.), « La "rencontre d'un homme et d'un peuple", histoire d'un mythe », *Le Monde.fr*, 7 mars 2017.
- ÖZEL TÜMER (D.), « Erdoğan'ın dediğini Özal yaptı », *Aljazeera Türk*, 5 août 2014 [en ligne : <http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/erdoganin-dedigini-ozal-yapti>]
- PERRIER (G.), « L'opposition a du mal à faire émerger un candidat crédible à la présidentielle turque », *Le Monde*, 6 août 2014, p. 3.
- RAULIN (N.), « En Marche : le bébé du ministre fait ses premiers pas », *Libération*, 21 avril 2016, pp. 17-18.
- RAULIN (N.), LAÏRECHE (R.), « Mélenchon, Macron...si proches », *Libération*, 10 décembre 2016, p. 2.
- REVAULT D'ALLONNES (D.), « M. Hollande invite les chefs des partis de gauche à dîner à l'Élysée », *Le Monde*, 23 juillet 2013, p. 7.
- REVAULT D'ALLONNES (D.), WIEDER (T.), « Pourquoi Hollande a été contraint de choisir Valls », *Le Monde*, 2 avril 2014, p. 2.
- RIDET (P.), « Nicolas Sarkozy : "j'ai été élu pour faire quelque chose sur tout" », *Le Monde*, 22 juin 2007, p. 9.
- ROBERT (J.), « Le présidentielisme parlementaire », *Le Monde*, 6 juin 1974.
- ROUSSEAU (D.), « Il faut en finir avec ce système à la fois parlementaire et présidentiel », *Le Monde*, 19 septembre 2014, p. 21.

- SABADO (E.), « LREM : un système néogaulliste, quasi militaire », *Mediapart*, 29 juillet 2017.
- SAYIN A., « AKP'de Davutoğlu ve ekibi "kesin ihraç" istemiyle disipline sevk edildi », *BBC News Türkçe*, 2 septembre 2019 [en ligne : <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-49557184>].
- SAYS (F.), « Le billet politique – De Gaulle, une référence très “générale” », *France culture*, 11 novembre 2020 [en ligne : <https://www.franceculture.fr/emissions/le-billet-politique/le-billet-politique-du-mercredi-11-novembre-2020>].
- SELVI (A.) « Partili Cumhurbaşkanlığı ve Anayasa ne oldu », *Hürriyet (site web)*, 5 juin 2016 [en ligne : <https://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/abdulkadir-selvi/partili-cumhurbaskanligi-ve-anayasa-ne-oldu-40113607>].
- SOUHEYRE (A.), « Les élus LaREM, de la godille aux Playmobil », *L'Humanité*, 21 février 2020, p. 3.
- TAFOLAR (M.), « Büyük ihalelere onay vermedi », *Milliyet (site web)*, 6 juin 2015.
- TOKYAY (M.), « Belediyelerin bağış kampanyasına engel: Yasalar ne diyor, hukukçular nasıl değerlendiriyor? », *Euronews*, 02/04/2020 [en ligne : <https://tr.euronews.com/2020/04/02/chp-li-belediyelerin-bagis-kampanyasina-engel-hukukcular-nasil-degerlendiriyor>].
- TRONCHET (V. S.), GUESDON (J.), « Campagne Macron : les vrais chiffres d'une levée de fonds hors norme », *France inter*, émission, « Secrets d'info », Samedi 4 mai 2019 [en ligne : <https://www.franceinter.fr/emissions/secrets-d-info/secrets-d-info-04-mai-2019>].
- TURCAN (M.), « Le logo FN a progressivement disparu de la communication de Marine Le Pen », *Business insider France*, 17 novembre 2016.
- VEDEL (G.),
- « La Constitution de 1958 ; I. Faux diagnostics et faux remèdes », *Le Monde*, 19 juillet 1958, p. 1 et p. 7.
 - « 7,5+2,2+5... », *Le Monde*, 23 avril 1997, p. 16.
- VIANSSON-PONTE (P.), « Le général de Gaulle est élu président de la République et de la communauté », *Le Monde*, 23 décembre 1958, n°4328, p. 1 et p. 4.
- VILLAINES (A. de), « Congés pour parents endeuillés : les députés “Playmobil” paient leur discipline », *Huffpost*, 2 février 2020 [en ligne : https://www.huffingtonpost.fr/entry/conges-pour-parents-endeuilles-les-deputes-playmobil-paient-leur-discipline-de-groupe_fr_5e36ec0cc5b611ac94d66959].
- WESFREID (M.), « Les mystérieux dîners de Hollande à l'Elysée », *L'Express* [en ligne : https://www.lexpress.fr/actualite/politique/les-mysterieux-diners-de-hollande-a-l-elysee_1839708.html].
- WIEDER (T.), « Présidentielle : quand se joue l'élection ? », *Le Monde*, 11 janvier 2012, p. 19.
- YALÇIN (H. B.), « Partili Cumhurbaşkanlığı », *Seta*, 22 mai 2017 [en ligne : <https://www.setav.org/partili-cumhurbaskanligi/>].
- « Özal, devleti Diyarbakır'a çağırdı », *Milliyet*, 27 août 1992, p. 15.
- « Cumhurbaşkanlığı Sarayı'nda gölge kabine », *Sözcü*, 10 décembre 2014 [en ligne : <https://www.sozcu.com.tr/2014/gundem/cumhurbaskanligi-sarayinda-golge-kabine-673322/>].

« İşte Gül'ün Köşk Karnesi: Geleni Onaylamış », 08/08/2014, *Cumhuriyet Gazetesi* [en ligne : http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/103255/iste_gul_un_kosk_karnesi_geleni_onaylamis.html].

« Turkey's first cabinet meeting chaired by President Erdoğan takes more than 8 hours », *Hürriyet Daily News*, 19 janvier 2015 [en ligne : <https://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-first-cabinet-meeting-chaired-by-president-erdogan-takes-more-than-8-hours-77113>].

« Ak Saray'da AKP'li vekillere iftar », *Birgün*, 14 juin 2016 [en ligne : <https://www.birgun.net/haber/ak-saray-da-akp-li-vekillere-iftar-115987>].

« CHP milletvekili adayları 2018! İşte CHP'nin seçim öncesi milletvekili aday listesi... », *Habertürk*, 21 mai 2018 [en ligne : <https://www.haberturk.com/chp-milletvekili-adaylari-2018-iste-chp-nin-milletvekili-aday-listesi-1976631>].

« CHP milletvekili adayları: Mevcut vekillerin yarıya yakını liste dışı », *BBC News Türkçe*, 22 mai 2018 [en ligne : <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-44192531>].

« Milletvekili adayları: Hangi partinin listesinde kimler var? », *BBC News Türkçe*, 22 mai 2018 [en ligne : <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-44192538>].

« AK Partili belediye başkanlarının istifa süreçleri », *CnnTürk (site web)*, 11 décembre 2018 [en ligne : <https://www.cnntrk.com/turkiye/ak-partili-belediye-baskanlarinin-istifa-surecleri?page=3>].

« MHP Samsun milletvekili Erhan Usta ihraç edildi », *Sözcü*, 16 janvier 2019 [en ligne : <https://www.sozcu.com.tr/2019/gundem/son-dakika-mhp-samsun-milletvekili-erhan-usta-ihrac-edildi-3152349/>].

« Ahmet Davutoğlu AK Parti üyeliğinden istifa etti », *Euronews*, 13 septembre 2019 [en ligne : <https://tr.euronews.com/2019/09/13/ahmet-davutoglu-ak-partiden-istifa-etti>].

« Erdoğan'ın veto ettiği madde çıkartıldı, kanun teklifi kabul edildi », *Deutsche Welle Türkçe*, 5 décembre 2019 [en ligne : <https://www.dw.com/tr/erdo%C4%9Fan%C4%B1n-veto-etti%C4%9Fi-madde-%C3%A7%C4%B1kart%C4%B1ld%C4%B1-kanun-teklifi-kabul-edildi/a-51549566>].

« Ahmet Davutoğlu yeni partisini açıkladı », *Hürriyet*, 13 décembre 2019 [en ligne : <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/ahmet-davutoglu-yeni-partisini-acikladi-41396729>].

« Ali Babacan partisini kurdu... Gül kriziyle başladı », *Hürriyet*, 10 mars 2020 [en ligne : <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/ali-babacan-partisini-kurdu-gul-kriziyle-basladi-41464990>].

« MHP'li Cemal Enginyurt partisinden ihraç edildi ! », *Sözcü*, 30 juillet 2020 [en ligne : <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/son-dakika-mhpli-cemal-enginyurt-partisinden-ihrac-edildi-5961169/>].

« Erdogan sape les efforts de l'opposition contre le coronavirus », *Le Figaro (site web)*, 15 mai 2020 [en ligne : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/erdogan-sape-les-efforts-de-l-opposition-contre-le-coronavirus-20200515>].

« Après le remaniement, Emmanuel Macron confronté aux décrocheurs du groupe LREM », *La Lettre A*, 13 juillet 2020 [en ligne, accès réservé aux abonnés : <https://www.lalettrea.fr/action-publique/parlement/2020/07/13/apres-le-remaniement-emmanuel-macron-confronte-aux-decrocheurs-du-groupe-lrem.109243955-ge0>].

« HDP'nin 65 belediyesinden 48'i kayyumla, 6'sı mazbata verilmeyerek gasbedildi », *Evrensel (site web)*, 02/10/2020 [en ligne : <https://www.evrensel.net/haber/415521/hdpnin-65-belediyesinden-48i-kayyumla-6si-mazbata-verilmeyerek-gasbedildi>].

« Bahçeli'ye göre Anayasa Mahkemesi de kapatılmalı », *Deutsche Welle Türkçe (site web)*, 31 mars 2021 [en ligne : <https://p.dw.com/p/3rRkt>].

« RTÜK'ten kanallara 'yangın' yasağı! », *Cumhuriyet (site web)*, 3 août 2021 [en ligne : <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/rtukten-kanallara-yangin-yasagi-1857587>].

VIII. SITES WEB INSTITUTIONNELS

Site du Haut Conseil électoral [en ligne: <http://www.ysk.gov.tr/>].

Site du journal officiel turc [en ligne : <https://www.resmigazete.gov.tr/>].

Site de Légifrance [en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/>].

Site officiel de l'Assemblée nationale [en ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/>].

Site officiel du Conseil constitutionnel [en ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>].

Site officiel de la Cour constitutionnelle [en ligne : <https://www.anayasa.gov.tr/tr/anasayfa/>].

Site officiel de la GANT [en ligne: <https://www.tbmm.gov.tr/docs/psozluk.pdf>].

Site officiel de la présidence de la République de Turquie [en ligne : <https://www.tccb.gov.tr/>].

Site officiel de la présidence de la République française [en ligne : <https://www.elysee.fr/>].

Site officiel du Sénat [en ligne : <http://www.senat.fr/>].

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	1
PREMIERE PARTIE UN PRESIDENTIALISME EN DEVENIR	63
TITRE I UN PRESIDENTIALISME EN SOMMEIL	67
CHAPITRE I UNE NEUTRALITE CONSACREE : L'INTENTION DE METTRE EN PLACE UN REGIME PARLEMENTAIRE	71
Section I - Une intention préalablement affirmée par les rédacteurs des Constitutions	71
§ 1. Une intention interrogée	72
§ 2. Une intention (ré)affirmée	75
Section II - Une intention mise en œuvre dans les dispositions constitutionnelles	83
§ 1. Une intention confirmée au regard du critère classique du régime parlementaire	83
§ 2. Une intention consolidée au regard du critère de l'unité d'orientation politique	93
Conclusion du Chapitre I	96
CHAPITRE II UNE NEUTRALITE REPENSEE : LA CREATION D'UNE FONCTION PRESIDENTIELLE PRESERVATRICE DU REGIME PARLEMENTAIRE	97
Section I - Une fonction présidentielle renouvelée pour une neutralité préservée	97
§ 1. La création d'une fonction présidentielle garantie du régime parlementaire	98
A. Les vestiges d'une fonction présidentielle déviante sous les précédentes Républiques	99
B. La création d'une fonction présidentielle « clé de voûte » de l'équilibre des pouvoirs dans les Constitutions de 1958 et de 1982	105
§ 2. Une neutralité repensée dans le cadre du régime parlementaire	110
A. La préservation de la neutralité malgré une conception active de la présidence	111
B. Les moyens pensés pour la préservation de la neutralité présidentielle	117

Section II - Les défauts dans la conception de la neutralité du président	121
§ 1. L'ambivalence de la mission d'arbitrage du président de la République : de l'arbitrage supra-partisan à l'arbitrage inter-partisan	122
A. Le caractère imprécis de l'arbitrage présidentiel	122
B. La conséquence de l'ambivalence : un risque de transformation de la nature de la fonction présidentielle	127
§ 2. La modification progressive de la conception de la neutralité présidentielle : l'institution d'un contrepouvoir présidentiel déviant du parlementarisme	128
A. Une neutralité fonctionnelle potentiellement fragile	129
B. La remise en cause du principe de l'unité d'orientation politique : les risques de déviance du régime parlementaire vers le présidentielisme	131
Conclusion du Chapitre II	134
Conclusion du Titre I	135
TITRE II UN PRESIDENTIALISME PAR INTERMITTENCE	137
CHAPITRE I UNE NEUTRALITE FRAGILISEE : LA DIMENSION PARTISANE DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE	141
Section I - La fragilisation de la neutralité partisane par l'élection présidentielle	142
§ 1. La tentative de modération du caractère partisan de l'élection présidentielle	142
A. Le maintien du corps électoral présidentiel : la volonté de tempérer le rôle des partis politiques dans l'élection du président de la République de Turquie	143
1. Les conditions de majorité requise : facteur d'émergence d'une figure consensuelle	143
2. Les conditions restrictives d'éligibilité : la limitation des candidatures aux personnalités présentant les aptitudes considérées comme nécessaires à mettre en œuvre le statut neutre	145
B. Le changement du corps électoral présidentiel : une mise à l'écart a priori durable des partis politiques de la désignation du président de la République française	148
§ 2. L'ingérence du phénomène partisan dans l'élection présidentielle indirecte	152
A. Des conditions de majorité à la disposition d'un camp politique	152
B. Des conditions d'éligibilité paradoxales	154

C. La progressive politisation du corps électoral élargi	156
Section II - La fragilité de la neutralité partisane par la conception du système de partis	157
§ 1. La neutralité présidentielle négligée lors de la conception du système de partis	157
A. La question de l'influence du système de partis sur la nature du régime politique consacré	159
B. Une question déterminante délaissée pour une large part au pouvoir majoritaire	163
§ 2. La dimension partisane de l'élection présidentielle favorisée par le système de partis	170
A. Les effets plutôt favorables de la fragmentation du multipartisme sur la préservation de la neutralité présidentielle (1983-2002)	171
B. L'installation d'un « système à parti prédominant » et le présidentielisme par intermittence (2002-2014)	175
1. Un présidentielisme par intermittence initié par le système électoral	175
2. Un présidentielisme par intermittence conforté par la culture politique électorale et partisane	177
Conclusion du Chapitre I	181
CHAPITRE II UNE NEUTRALITE REJETEE : LES LIENS ENTRE LE PRESIDENT ET SON PARTI DURANT SON MANDAT	183
Section I - L'échec de la préservation de la neutralité par les propriétés du mandat présidentiel	183
§ 1. Le mandat présidentiel comme variable d'ajustement de la neutralité présidentielle ?	184
A. La tentative de préservation de la neutralité présidentielle par le mandat	184
1. Le découplage de la durée des mandats présidentiel et parlementaire	185
2. La question du renouvellement du mandat présidentiel	187
B. L'insuffisance en pratique du découplage des mandats présidentiel et parlementaire	190
§ 2. L'influence du contexte électoral partisan sur le mandat présidentiel : la question de la personnalité à élire	191
Section II - Le rejet de la neutralité durant le mandat : la diversité de la présidence partisane	195
§ 1. Entre présidentielisme et régime primo-ministériel : le présidentielisme par intermittence	196
A. Les conséquences d'un mandat présidentiel dévolu au leader de la majorité : l'installation du présidentielisme	196

B. La désignation d'un autre membre que le leader : la parenthèse primo-ministérielle	200
§ 2. L'élément commun du rejet de la neutralité partisane : le mobile partisan des décisions présidentielles durant le mandat	203
A. De l'importance de la question du mobile dans le cadre d'une fonction présidentielle renforcée	204
B. Des implications du mobile des actes présidentiels sur la nature du régime	207
Conclusion du Chapitre II	213
Conclusion du Titre II	214
Conclusion de la Première Partie	215
DEUXIEME PARTIE UN PRESIDENTIALISME ACTE	217
TITRE I L'INSTITUTION DE LA FONCTION PRESIDENTIELLE GOUVERNEMENTALE : UNE DEVIANCE PRESIDENTIALISTE PERENNISEE	221
CHAPITRE I LA SYSTEMATISATION D'UNE AUTORITE PRESIDENTIELLE PARTISANE : LE SOCLE DE LA FONCTION PRESIDENTIELLE GOUVERNEMENTALE	225
Section I - Une autorité partisane favorisée par l'élection directe	226
§ 1. Des objectifs divergents de la réforme de l'élection directe en France et en Turquie	226
§ 2. Un résultat similaire : la stature partisane du candidat à l'élection présidentielle	231
A. Le soutien politique et idéologique du candidat par le parti	232
1. De la nécessaire étiquette partisane du candidat à l'élection présidentielle	232
a) Un rôle a priori variable des partis dans la candidature	232
b) Un rôle finalement déterminant des partis dans la candidature	234
2. De l'interaction à l'unité idéologique entre le candidat et le parti dans la construction du programme du candidat à la présidence	239
B. Le soutien matériel et logistique du candidat par le parti	244
Section II - Une autorité partisane consacrée	251
§ 1. La consécration de l'autorité partisane par le mode d'organisation des partis politiques : la présidentialisation des partis politiques	252
A. Une organisation verticalisée des partis politiques propice à la concentration du pouvoir partisan	252

1. Des approches juridiques divergentes	253
2. Une dynamique commune en pratique	262
B. L'émergence du parti présidentiel : une personnalisation du parti consentie par les partis politiques	272
1. Des instruments de contrôle de l'organisation partisane au service de la présidentialisation	268
a) Le développement des outils de contrôle de la structure partisane	269
i. Une forte influence sur la composition du parti	269
ii. Un rôle clé dans l'investiture des candidats aux élections législatives	272
b) Une discipline partisane au profit du programme présidentiel	277
2. L'émergence du parti présidentiel : une présidentialisation du parti consentie par les partis politiques	286
a) La personnalisation du parti : la naissance du parti présidentiel	282
b) La convergence d'intérêts dans la présidentialisation du parti	284
§ 2. La consécration constitutionnelle du statut partisan du président	285
A. La reconnaissance de la présidence partisane à travers la régulation du mandat présidentiel	286
1. La concordance des mandats présidentiel et parlementaire signe de reconnaissance de la présidence partisane	286
2. La confusion autour de la limitation des mandats présidentiels	290
B. La consécration de la présidence partisane par la permission du maintien des liens entre le président et son parti d'origine	292
1. Une révision constitutionnelle significative d'une reconnaissance du statut partisan du chef de l'État	292
2. Les conséquences de la révision : l'officialisation des rapports entre le président et son parti et la remise en cause de l'unité d'orientation politique parlementaire	295
Conclusion du Chapitre I	298
CHAPITRE II L'INSTITUTION DE LA FONCTION PRESIDENTIELLE GOUVERNEMENTALE : LA CREATION DE L'UNITE POLITIQUE PRESIDENTIELLE	299

Section I - La redéfinition de la fonction présidentielle : une force d'impulsion présidentielle développée par la pratique présidentialiste	300
§ 1. Une transformation de la fonction présidentielle tributaire de l'autorité partisane	300
A. De l'arbitre au gouvernant : les fondements politico-juridiques de la transformation de la fonction présidentielle	302
1. La justification politique de la transformation : une légitimité politique revendiquée	302
2. La justification juridique de la transformation : l'autorité de l'interprète authentique	308
B. La conséquence de la transformation : du bicéphalisme constitutionnel à la pratique de la monocéphalisation de l'exécutif	312
§ 2. La maîtrise de la fonction d'impulsion politique : la concrétisation de la fonction présidentielle gouvernementale	314
A. L'impulsion politique présidentielle via l'exécutif	316
1. L'impulsion politique présidentielle par la présidence du Conseil des ministres ou l'impulsion fonctionnelle du président	316
2. L'impulsion politique présidentielle par le développement de son influence sur l'appareil gouvernemental ou l'impulsion organique du président de la République	323
B. L'impulsion politique indirecte présidentielle via le législatif	326
Section II - La question de la consécration de la fonction présidentielle gouvernementale : un choix guidé par l'exigence de stabilité institutionnelle présidentialiste	335
§ 1. La pérennisation de la pratique politique par la révision constitutionnelle turque de 2017	335
A. L'exécutif monocéphale : rupture de l'unité d'orientation politique ?	335
1. Un organe exécutif quasi-indépendant du législatif	336
2. Une fonction exécutive intégralement dévolue au président de la République	339
B. La fonction normative présidentielle : l'unité politique présidentielle réalisée	341
1. L'existence d'une fonction exécutive autonome	341
2. Le caractère extensible du domaine de compétence de la présidence de la République : l'unification de la fonction gouvernementale	345
§ 2. Le tâtonnement français à propos de la consécration de la fonction présidentielle gouvernementale	349

A. Une réflexion permanente sur la consécration de la fonction présidentielle gouvernementale	349
1. Une réflexion ancienne	350
2. Une réflexion cyclique	352
B. La stabilité de l'institution présidentielle privilégiée	357
Conclusion du Chapitre II	361
Conclusion du Titre I	362
TITRE II LA SPECIFICITE DU PRESIDENTIALISME FRANCO-TURC : LA CONJUGAISON DE LA FONCTION DE TUTELLE A LA FONCTION GOUVERNEMENTALE	363
CHAPITRE I LES RISQUES DE DERIVES LIES A LA DUALITE FONCTIONNELLE DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE	367
Section I - Une dualité de nature à affaiblir l'équilibre des pouvoirs	368
§ 1. L'affaiblissement de l'équilibre horizontal des pouvoirs	369
A. L'impuissance du contrôle parlementaire de nature à renforcer la tutelle présidentielle sur les institutions	370
1. L'ineffectivité de la responsabilité politique gouvernementale : fondement du présidentialisme	370
2. L'inefficacité de la fonction de contrôle du Parlement comme correction nécessaire au présidentialisme	374
B. Les insuffisances de l'indépendance juridictionnelle face au pouvoir de nomination présidentiel	379
1. Le pouvoir de nomination présidentiel du juge constitutionnel : du risque de politisation au danger de l'exercice d'une tutelle	379
2. La question de l'indépendance des magistrats	384
§ 2. Un affaiblissement de l'équilibre vertical des pouvoirs en Turquie	389
A. L'autonomie locale : un tempérament possible mais limité de la déviance présidentialiste turque	389
B. Un processus de « recentralisation » par la mise sous tutelle de la démocratie locale	395
Section II - Une dualité fonctionnelle de nature à remettre en cause les droits et libertés	399
§ 1. Un pouvoir de nomination étendu par la dualité fonctionnelle : les risques d'atteinte au principe du pluralisme	400

A. L'identification d'un pouvoir de nomination relevant de la fonction de garant du président de la République	400
B. Un pouvoir de nomination au fondement de la dimension tutélaire de la fonction présidentielle	404
§ 2. L'instrumentalisation des pouvoirs de crise du président	408
A. Des pouvoirs de crise fondés sur la fonction présidentielle de tutelle	408
1. Une mise en œuvre des pouvoirs de crise relevant de la fonction présidentielle de tutelle	408
2. Le recours à la fonction présidentielle de tutelle pour l'extension des pouvoirs de crise : le cas du Conseil de défense	413
B. Des pouvoirs de crise élargis par la pratique de la dualité fonctionnelle présidentielle	417
1. Les effets d'un amalgame de la fonction gouvernementale et tutélaire dans l'exercice des pouvoirs de crise : l'extension des pouvoirs présidentiels de crise	418
2. Un contrôle limité du Parlement et du juge constitutionnel de nature à renforcer la présidentialisation des mesures d'urgence	423
Conclusion du Chapitre I	427
CHAPITRE II LA POSSIBLE RATIONALISATION DU PRESIDENTIALISME PAR LE RETOUR A L'UNITE FONCTIONNELLE PRESIDENTIELLE ?	429
Section I - La pleine reconnaissance de la fonction présidentielle gouvernementale : la responsabilisation de l'unité politique présidentielle	431
§ 1. Des insuffisances de la responsabilité institutionnelle du président de la République	432
A. L'actuel renforcement de l'irresponsabilité présidentielle en contradiction avec l'institution de la fonction présidentielle gouvernementale	433
B. Les difficiles conditions de mise en œuvre d'une responsabilité institutionnelle efficace du président de la République : un conflit de légitimité	437
§ 2. De la nécessité d'une responsabilité populaire du président de la République comme renfort démocratique à l'unité politique présidentielle	441
A. Un présidentielisme en contradiction avec les fondements de la démocratie représentative : la nécessité de renforcer l'unité politique	441
B. La révocation populaire : le moyen de légitimer l'unité politique présidentielle	446
Section II - L'institution de contre-pouvoirs pour limiter et contrôler l'extension tutélaire de la fonction présidentielle	449

§ 1. La possibilité d’instituer un contre-pouvoir parlementaire face à l’extension tutélaire du pouvoir présidentiel	450
A. Contenu de la fonction de contrôle parlementaire des actes du président de la République	452
B. Des modalités conférant une place à l’opposition pour plus d’effectivité	456
§ 2. Une fonction de tutelle exercée sous le contrôle d’un contre-pouvoir juridictionnel	458
Conclusion du Chapitre II	466
Conclusion du Titre II	467
Conclusion de la Deuxième Partie	468
CONCLUSION GENERALE	469
Bibliographie indicative	473
Table des Matières	523

Le présidentielisme : étude de droit constitutionnel comparé France/Turquie

Si le recours au terme de « présidentielisme » est de plus en plus popularisé, cette tendance ne s'est pas accompagnée d'une définition plus précise de la notion qui présente une certaine hétérogénéité. L'objectif de la recherche est de contribuer aux travaux de conceptualisation du présidentielisme par l'étude de l'une de ses formes spécifiques, qui se présente, notamment en France et en Turquie, comme une déviance du régime parlementaire. En effet, les Constitutions française de 1958 et turque de 1982 consacrent dans les textes un régime parlementaire reposant sur l'unité d'orientation politique et impliquant la neutralité du Président de la République. Pourtant, l'institution présidentielle, présentée comme une « clé de voûte » en France ou comme une « autorité de tutelle » en Turquie, dispose dans ces deux Constitutions d'un statut nettement renforcé comparativement à celui attribué aux chefs de l'État des régimes parlementaires monistes. La dynamique présidentialiste en France et en Turquie se fonde sur la transformation de cette neutralité ainsi repensée par les rédacteurs des Constitutions mais rapidement fragilisée puis rejetée par la pratique politique. La systématisation de l'autorité partisane présidentielle, qui résulte notamment de la réforme de l'élection au suffrage universel du président, permet l'institution de la fonction présidentielle gouvernementale et acte la déviance présidentialiste. C'est dans la dimension tutélaire de la fonction présidentielle telle que conçue dans la rédaction des Constitutions étudiées conjuguée à la fonction présidentielle gouvernementale, instituée par la dynamique présidentialiste, que réside la spécificité du présidentielisme franco-turc.

Mots clés : France – Turquie – autorité partisane – contre-pouvoir – élection présidentielle – fonction gouvernementale – fonction de tutelle – neutralité – système de partis – présidentielisme – régime parlementaire – régime présidentiel – régime politique – responsabilité politique – statut présidentiel – système politique

Presidentialism: a comparative constitutional law study between France and Turkey

Although the term "presidentialism" is becoming increasingly popular, this trend has not been accompanied by a more precise definition of this somewhat heterogeneous notion. The purpose of this research is to contribute to the conceptualization of presidentialism by studying one of its specific forms, which is presented in France and Turkey as a deviation from the parliamentary system. Indeed, the 1958 French Constitution and the 1982 Turkish Constitution enshrine in their texts a parliamentary regime based on the unity of political orientation and implying the neutrality of the President of the Republic. However, the presidential institution, presented as a "keystone" in France or as a "tutelary authority" in Turkey, has a much stronger status in these two constitutions compared to the heads of state in monist parliamentary systems. The presidentialist dynamic in France and in Turkey is based on the transformation of this neutrality, which was reshaped by the drafters of the Constitutions but quickly weakened and then rejected by political practice. The systematization of a presidential partisan authority, which results from the constitutional amendment introducing popular election of the president, allows for the establishment of the governmental function of the President, and confirms the presidentialist deviation. The specificity of French and Turkish presidentialism lies in the tutelary dimension of the presidential function as conceived in the drafting of these constitutions, combined with the governmental function of the President, established by the presidentialist dynamic.

Keywords: France - Turkey - partisan authority - counter-power - presidential election - governmental function - tutelary function -- neutrality - party system - presidentialism - parliamentary system - presidential system - political system - political responsibility - presidential status
