

## La « règle de concomitance » des élections présidentielles et législatives turques – Facteur ou tempérament au présidentielisme ?

Fabrice PEZET, *Maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Est Créteil (UPEC)*

**Résumé** : *Les récentes élections présidentielles turques ont vu la réélection de Recep Tayyip Erdoğan comme Président de la République, fonction qu'il occupe depuis 2014. La reconduction de sa majorité à la Grande Assemblée nationale de Turquie signifie également le maintien (momentané ?) du « régime présidentiel » dont il a été l'initiateur et le promoteur. Issu de la révision constitutionnelle de 2017, le « système présidentiel » est marqué par une « concentration présidentielle des pouvoirs ». Il se singularise également par une « règle de concomitance » prévue à l'article 77 de la Constitution et selon laquelle les élections présidentielles et législatives se tiennent le même jour. Une telle règle correspond parfaitement à la conception plébiscitaire et au style personnel du Président Erdoğan. En ce sens, elle est indiscutablement un vecteur du présidentielisme « à la turque ». Cela étant, elle révèle que l'existence d'une majorité présidentielle est la condition à l'effectivité d'une lecture présidentieliste de la Constitution. A cet égard, son existence met paradoxalement en évidence un tempérament possible à la réalité du présidentielisme turc.*

1. « *Le meilleur moment, le meilleur homme, pour le siècle de la Turquie* »<sup>1</sup>. Le slogan du parti de la Justice et du Développement (*Adalet ve Kalkınma Partisi*<sup>2</sup>), la formation du Président de la République sortant, Recep Tayyip Erdoğan<sup>3</sup>, semble avoir porté. Le 28 mai 2023, au second tour des élections présidentielles, les électeurs turcs l'ont réélu avec 52,18% des voix face à son opposant principal, Kemal Kılıçdaroğlu qui a recueilli 47,82 % des voix. Ces résultats ne font que confirmer la dynamique du premier tour du 14 mai où M. Erdoğan avait obtenu 49,52 % des voix et son adversaire, 44,88%.

Les élections législatives, intervenues également le 14 mai 2023, ont, par ailleurs, confirmé les rapports de force du premier tour du scrutin présidentiel du même jour puisque la coalition soutenant le Président turc, l'Alliance populaire (*Cumhur İttifakı*) a réuni 49,47 % des suffrages, obtenant 323 sièges<sup>4</sup> et la majorité des sièges à la Grande Assemblée nationale de Turquie (*Türkiye Büyük Millet Meclisi*<sup>5</sup>)<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une traduction imparfaite du slogan « Türkiye Yüzyılı İçin Doğru Zaman Doğru Adam » (les traductions sont faites par l'auteur).

<sup>2</sup> Ci-après AKP ou AK Parti.

<sup>3</sup> Recep Tayyip Erdoğan est au pouvoir depuis 2003, d'abord comme Premier ministre (2003-2014) puis comme Président de la République (depuis 2014).

<sup>4</sup> Il doit être signalé que l'AKP n'a pas la majorité absolue à lui seul. Le parti présidentiel dispose de 268 sièges (35,84 %). Ses alliés nationalistes du *Milliyetçi Hareket Partisi* (MHP) ont 50 sièges (10,14 %) et ses alliés islamistes du *Yeniden Refah Partisi* (YRP) ont 5 sièges (2,84 %).

<sup>5</sup> Ci-après TBMM ou Meclis ou Assemblée nationale.

<sup>6</sup> Dans l'opposition, l'Alliance nationale (*Millet İttifakı*) a 212 parlementaires (35,04 %) tandis que l'Alliance Travail et Liberté (*Emek ve Özgürlük İttifakı*) a obtenu 65 députés (10,55 %).

Le slogan choisi par l'AKP souligne la forte personnalisation du scrutin du 14 mai qui a pu être présenté comme un référendum pour ou contre Recep Tayyip Erdoğan. Ce phénomène de personnalisation n'a rien d'inhabituel dans les élections modernes, y compris dans des régimes parlementaires. Dans le cas turc, elle doit volontiers à la pratique, voire au style très personnel du Président sortant. Cette pratique doit beaucoup au rôle majeur qu'a joué M. Erdoğan dans l'arrivée et le maintien au pouvoir de l'AKP. Elle doit également beaucoup à son habileté politique vis-à-vis des oppositions tant partisans qu'institutionnelles (Armée, Cour constitutionnelle, Banque centrale), ainsi que vis-à-vis des rivaux réels ou potentiels issus de son propre camp qui ont été, soit marginalisés<sup>7</sup>, soit disqualifiés<sup>8</sup>. A l'heure actuelle, Recep Tayyip Erdoğan, qui a fait ses grands débuts en politique avec son élection comme maire d'Istanbul en 1994, aura traversé trente ans de vie politique turque. Mais il demeure également la seule personnalité à l'origine de la fondation de l'AKP en 2001 encore active politiquement au plus haut niveau. Cette endurance politique fait de Recep Tayyip Erdoğan l'incarnation même de l'AKP dont la survie pose question dès lors que son chef ne pourra en principe pas se représenter en 2028<sup>9</sup>.

2. Mais le cas turc offre une singularité que révèle la correspondance entre le score de M. Erdoğan et celui de sa coalition. La personnalisation de l'élection n'y est pas fortuite. Elle n'est pas le résultat d'un phénomène médiatique, comme dans le cas de beaucoup de régimes parlementaires. Dans le cas turc, elle est non seulement pensée mais elle est également institutionnalisée. Cette institutionnalisation trouve un cadre au sein du « système présidentiel » (*Başkanlık sistemi*). Celui-ci, officiellement désigné sous le nom de « système de gouvernement présidentiel » (*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*), est issu d'une révision constitutionnelle adoptée par référendum le 16 avril 2017 et entrée en vigueur à l'occasion des élections du 9 juillet 2018. Le « régime présidentiel » acte la mise en place d'un système présidentiel qui ne fait que codifier la pratique du pouvoir de Recep Tayyip Erdoğan. Plus largement, il est l'aboutissement d'un processus de présidentialisation d'un régime initialement parlementaire, processus inauguré avec l'adoption de l'élection présidentielle au suffrage universel direct par le référendum du 21 octobre 2007<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> C'est par exemple le cas d'Abdullah Gül, premier ministre entre 2002 et 2003 puis Président de la République entre 2007 et 2014 qui s'est retiré de la politique active.

<sup>8</sup> On peut citer, entre autres, Ali Babacan qui a occupé diverses fonctions ministérielles dans les gouvernements AKP, qui a créé son parti, DEVA, avant de se rallier à l'opposition ; ou encore Ahmet Davutoğlu, ancien ministre des affaires étrangères puis Premier ministre de Recep Tayyip Erdoğan qui a suivi la même trajectoire.

<sup>9</sup> L'article 101, 2<sup>ème</sup> alinéa, de la Constitution dispose en effet que « le Président de la République est élu pour cinq ans. Nul ne peut être élu Président de la République plus de deux fois » (*Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir*). Il doit être noté que, ayant été élu en 2014 puis réélu en 2018, Recep Tayyip Erdoğan n'aurait, en principe, pas pu se représenter en vertu de cette règle. Il a cependant argué que la révision constitutionnelle du 16 avril 2017 et instituant un « régime présidentiel » constituait une modification d'une telle ampleur que son premier mandat présidentiel de 2014-2018 ne devait pas être comptabilisé. Son premier mandat devait être celui qu'il avait exercé, sous l'empire du nouveau système, à la suite de sa réélection à l'occasion des élections du 24 juin 2018. Le Conseil supérieur des élections (*Yüksek Seçim Kurulu – YSK*) a fait droit à cette argumentation en autorisant Recep Tayyip Erdoğan à se présenter. Son président, M. Ahmet Yener a précisé que « la notion de 'Présidence de la République' n'a pas la même signification [selon que l'on se place] avant ou après la révision constitutionnelle ». V. YSK, décision n° 2023/254 du 24 mars 2023.

<sup>10</sup> Cette révision a été adoptée par 68,95 % des suffrages exprimés. Pour le contexte ayant entouré l'adoption de cette réforme, v. E. Sales et D. Yılmaz, « L'élection du Président de la République au suffrage universel direct en Turquie », *RDP*, 2012, n° 5, pp. 1467-1488 ; v. F. Pezet, « Le juge conventionnel, remède à l'effacement du juge constitutionnel dans un système populiste – Le cas turc », *Annuaire Internationale de la Justice constitutionnelle 2018*, vol. XXXIV, ed. Economica, Aix-en-Provence, 2019, pp. 783-801.

3. Ce « système présidentiel » ne se rapproche qu'assez imparfaitement de son homonyme américain. Sa caractéristique la plus visible est l'instauration d'un exécutif monocéphale, à travers la suppression de la fonction de Premier ministre et l'attribution du pouvoir exécutif au Président de la République (*Cumhurbaşkanı*)<sup>11</sup>. De même, l'exécutif n'est pas responsable politiquement devant l'Assemblée nationale<sup>12</sup>. Les ministres (*bakanlar*), choisis parmi les parlementaires, sont responsables devant le seul Président qui peut les nommer et les démettre de leurs fonctions<sup>13</sup>.

Il se caractérise également par le renforcement des attributions présidentielles. S'inspirant du modèle français, les constituants de 2018 ont ainsi renforcé l'étendue de ses pouvoirs propres. Ceux-ci sont maintenus, notamment en ce qui concerne son droit d'exiger de la représentation nationale une seconde délibération<sup>14</sup> ou de saisir la Cour constitutionnelle. Mais ils sont également étendus puisqu'il nomme et renvoie librement les Vice-Présidents et les ministres et dispose d'un droit de dissolution qui n'est désormais plus soumis à de quelconques conditions<sup>15</sup>. Le Président de la République dispose d'un pouvoir réglementaire étendu puisqu'il dispose de ce que le droit public français, appelle d'un « pouvoir réglementaire autonome ». Il peut ainsi prendre des décrets présidentiels (*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi*) dans les domaines qui ne relèvent pas explicitement de la loi. Il détient également un pouvoir réglementaire d'application des lois à travers la possibilité d'édicter des « règlements » (*yönetmelik*)<sup>16</sup>. Son pouvoir réglementaire dépasse ainsi, dans son ampleur et dans ses modalités celui dont les organes exécutifs (Président de la République et Premier ministre) disposaient auparavant. Mais il a également une fraction du pouvoir législatif. Il a ainsi l'initiative budgétaire : il est en charge de la préparation et de la présentation du budget soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée nationale<sup>17</sup>. De la même façon, son droit de demander une seconde lecture peut s'interpréter comme un « droit d'amendement a posteriori »<sup>18</sup> dans la mesure où, en cas de modification du texte législatif, le Président peut toujours réutiliser ce droit<sup>19</sup>.

---

<sup>11</sup> V. l'article 104 de la Constitution révisée : « Le Président de la République est le chef de l'Etat. Le pouvoir exécutif est détenu par le Président de la République [...] » (*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.*).

<sup>12</sup> L'article 105 prévoit une responsabilité pénale du Président (*Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu*), mais les conditions à satisfaire pour la mettre en œuvre sont particulièrement contraignantes. A ce sujet, v. Eric Sales, « La Turquie entre parlementarisme et présidentielisme autoritaire » in Pierre-Alain Collot (*dir.*), *Le constitutionnalisme abusif*, ed. Mare & Martin, coll. Droit public, 2022, pp. 107-109.

<sup>13</sup> V. l'article 106 de la Constitution : « Les Vices-Présidents et les ministres sont responsables devant le Président de la République » (*Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.*).

<sup>14</sup> V. l'article 101 de la Constitution. La doctrine turque parle de « veto » présidentiel, mais il s'agit de la possibilité de demander une seconde lecture, sur le modèle de l'article 10 de la Constitution de 1958. Le terme « veto » s'explique par le fait que, en cas de modification de la loi à la suite de cette seconde délibération, le Président peut à nouveau demander une nouvelle lecture.

<sup>15</sup> Auparavant, l'exercice du droit de dissolution était subordonné à l'existence d'une « crise politique » impliquant soit l'impossibilité de constituer un gouvernement, soit un refus de l'investiture, soit un vote de défiance.

<sup>16</sup> V. l'article 104 de la Constitution.

<sup>17</sup> V. l'article 161, alinéa 3 de la Constitution : « Le Président de la République présente à l'Assemblée nationale le projet de loi budgétaire au moins 75 jours avant le début de l'année fiscale » (*Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*).

<sup>18</sup> Cette expression est utilisée par Eric Sales qui indique que « le chef de l'Etat est en mesure de contribuer à la reconstruction de la loi ». V. E. Sales, « La Turquie entre parlementarisme et présidentielisme autoritaire » in Pierre-Alain Collot (*dir.*), *Le constitutionnalisme abusif*, op. cit., p. 100.

<sup>19</sup> V. l'article 89 de la Constitution : « [Le Président de la République] peut, dans le même délai, renvoyer à la Grande Assemblée nationale de Turquie en vue d'une nouvelle délibération les lois dont il n'approuve pas la promulgation ou la promulgation intégrale, accompagnées de l'exposé de ses motifs. Dans le cas où la

4. Le « système présidentiel » procède ainsi à un renforcement général de la liberté d'action de l'exécutif, mais plus particulièrement de la Présidence de la République (*Cumhurbaşkanlığı*). Une telle évolution constitue une rupture avec la Constitution de 1982 qui tout en conférant à la Présidence de la République de réelles capacités d'intervention, le consacrait comme un « arbitre actif »<sup>20</sup> en des termes rappelant l'article 5 de la Constitution française de 1958<sup>21</sup>. C'était à ce titre qu'il disposait de « pouvoirs propres », qu'il pouvait exercer sans contresens ministériel. Désormais, le Président de la République, bien qu'il conserve sa fonction arbitrale, ne serait-ce que nominalement, est pleinement acteur du jeu politique en sa qualité de seul titulaire du pouvoir exécutif. Ce système se caractérise par une « concentration présidentielle des pouvoirs » qui n'est contrebalancée que par « une responsabilité présidentielle de façade »<sup>22</sup>. Ce point a d'ailleurs été soulevé par la Commission du Conseil de l'Europe pour la démocratie par le droit (plus connue sous le nom de « Commission de Venise ») qui a alerté, dès 2017, sur le « danger de dérive autoritaire et monocratique » que recèle un tel système<sup>23</sup>.

Le « système présidentiel » turc est principalement abordé à travers ses conséquences sur la réalité de l'Etat de droit en Turquie<sup>24</sup>. L'affaiblissement des contre-pouvoirs institutionnels<sup>25</sup> aboutirait ainsi à ce qu'une partie de la doctrine constitutionnelle turque appelle un phénomène de « déconstitutionnalisation » (*Anayasasızlaştırma*)<sup>26</sup> en ce sens que les garanties constitutionnelles seraient devenues *de facto* illusoires<sup>27</sup>.

5. Le ressort du « système présidentiel » turc ne se limite cependant pas à une architecture visant à codifier la pratique du pouvoir par Recep Tayyip Erdoğan en garantissant la primauté de la Présidence de la République dans le fonctionnement institutionnel. Il institutionnalise également la conception plébiscitaire et volontiers clivante de la politique qui est celle du Président Erdoğan. A cet égard, il convient de rappeler que toutes les grandes décisions politiques de la période Erdoğan ont été tranchées par le corps électoral que ce soient les

---

promulgation d'une partie d'une loi seulement n'est pas approuvée par le Président de la République, la Grande Assemblée nationale de Turquie peut se borner à débattre des articles non approuvés » (*Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir*). Il doit être précisé que le Président de la République disposait déjà de cette compétence précédemment. Mais le cadre général instauré par la révision constitutionnelle de 2017 en a renforcé la portée.

<sup>20</sup> Bülent Tanör parle de « capacités d'intervention » (*müdahale kapasitesi*). V. B. Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, éd. Beta, 3e éd., Istanbul, 1994, p. 120.

<sup>21</sup> La révision constitutionnelle n'a d'ailleurs pas significativement altéré la partie de l'article 104 de la Constitution consacrée à la fonction présidentielle (il l'a déplacé au 2<sup>ème</sup> alinéa). Celui-ci énonce que « Le Président de la République [...], en sa qualité de chef de l'Etat, représente la République de Turquie et incarne l'unité de la nation turque ; il veille à l'application de la Constitution et au fonctionnement régulier et harmonieux des organes de l'État » (*Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder*).

<sup>22</sup> V. E. Sales, « La Turquie entre parlementarisme et présidentielisme autoritaire » in Pierre-Alain Collot (*dir.*), *Le constitutionnalisme abusif*, op. cit., pp. 100-110.

<sup>23</sup> V. Commission de Venise, Avis n° 675/2017 « Sur les modifications de la Constitution adoptées le 21 janvier 2017 », CDL-AD (2017)005.

<sup>24</sup> V. E. Sales, *La Turquie – Un Etat de droit en question*, éd. L'Harmattan, coll. Comprendre le Moyen-Orient, Paris, 2021, 230 pages ; I. O. Kaboğlu et E. Sales, *Le droit constitutionnel turc – Entre coup d'Etat et démocratie*, éd. L'Harmattan, coll. Comprendre le Moyen-Orient, Paris, 2<sup>ème</sup> édition, 2018, pp. 158 et ss.

<sup>25</sup> I. O. Kaboğlu et E. Sales, *Le droit constitutionnel turc – Entre coup d'Etat et démocratie*, éd. L'Harmattan, coll. Comprendre le Moyen-Orient, Paris, 2<sup>ème</sup> édition, 2018, pp. 158 et ss.

<sup>26</sup> K. Gözler, « 1982 Anayasası Yürürlükte mi ? - Anayasasızlaştırma Üzerine Bir Deneme », 2016; disponible sur <http://www.anayasa.gen.tr/anayasasizlastirma.pdf>.

<sup>27</sup> V. K. Gözler, *Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler*, éd. Ekin, Bursa, 2017, 200 pages.

révisions constitutionnelles de 2007, 2010 et 2017<sup>28</sup> qui ont été adoptées par référendum ou les crises politiques de 2007 et 2015<sup>29</sup> qui se sont résolues par des élections anticipées. Le rôle de « l'appel au Peuple » se retrouve ainsi tout naturellement dans le système présidentiel turc. Il se traduit certes par l'élection présidentielle au suffrage universel direct, adoptée en 2007<sup>30</sup>.

6. Il se caractérise également par une règle singulière, prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 77 de la Constitution, et selon laquelle « *les élections à la Grande Assemblée Nationale de Turquie et à la Présidence de la République ont lieu le même jour tous les cinq ans*<sup>31</sup> ». L'article 77, alinéa 1<sup>er</sup> instaure ainsi ce qu'il est possible d'appeler une « règle de concomitance » ou « règle de simultanéité » des élections législatives et présidentielles.

Cette règle de concomitance est à première vue une règle électorale ordinaire. Mais, en réalité, elle témoigne de l'« esprit<sup>32</sup> » profondément plébiscitaire du « régime présidentiel » : elle s'applique d'ailleurs en cas d'élections anticipées. Ainsi, conformément à l'article 116 de la Constitution, une dissolution ou autodissolution de l'Assemblée ou une démission du Président conduit automatiquement à un « renouvellement des élections parlementaire et présidentielle » (*Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesi*) qui ont lieu simultanément (*birlikte yapılır*). La règle de concomitance est en réalité la « pierre d'angle » du « système présidentiel ». Si la Constitution donne au Président de la République les moyens juridiques du présidentielisme, cette règle de concomitance lui confère les moyens politiques du présidentielisme. La « règle de concomitance » commande autant qu'elle traduit la nouvelle conception de la fonction présidentielle. Elle la commande dans la mesure où le « régime présidentiel » turc repose *implicitement* sur une incarnation, laquelle implique en retour une forte personnalisation des élections<sup>33</sup>. La règle de concomitance est ainsi pensée comme liant le sort des élections législatives au choix présidentiel. Mais l'article 77, alinéa 1<sup>er</sup> traduit également le rôle de « chef » acquis par le Président de la République : celui-ci n'est plus un « pouvoir neutre »<sup>34</sup>, au-dessus des partis, il doit désormais assumer le rôle de chef d'une majorité qu'il va devoir effectivement diriger en sa qualité de chef de l'exécutif s'il veut exercer la réalité du pouvoir. Or, quand bien même la Constitution renforce considérablement les moyens d'action du Président de la République, leur effectivité dépend de la capacité du Président à disposer d'une majorité docile si possible, conciliante si nécessaire.

---

<sup>28</sup> La révision constitutionnelle de 2007 porte sur l'élection présidentielle au suffrage universel direct ; celle de 2010 sur l'organisation de la justice ; celle de 2017 sur l'adoption du « système présidentiel ».

<sup>29</sup> Les élections anticipées de 2007 font suite à l'impossibilité d'élire un Président de la République tandis que les élections anticipées de 2015 sont la conséquence de l'incapacité des partis d'opposition, pourtant majoritaires, de constituer un gouvernement.

<sup>30</sup> V. l'article 101 de la Constitution révisée. Anciennement, la procédure d'élection du Président de la République était prévue à l'article 102 de la Constitution.

<sup>31</sup> V. l'article 77 de la Constitution : « *Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir aym günde yapılır.* »

<sup>32</sup> Ici, le terme « esprit » est à comprendre comme l'envisageait le constitutionnaliste britannique Albert V. Dicey, à savoir « la façon dont les acteurs s'attendent à ce que les institutions fonctionnent ou supposent qu'elles fonctionneront » (« The term refers rather to the way in which the persons of a given time look upon their institutions, the way in which they expect them to work or assume they will work than to the actual working of the institutions themselves. »). V. « English Constitutionalism under George the Third (1897) », in R. Peter (dir.), *A. V. Dicey – General Characteristics of English Constitutionalism: Six Unpublished Lectures*, Peter Lang, Berne, 2009, pp. 134-135.

<sup>33</sup> C'est pourquoi le régime présidentiel est parfois désigné de façon polémique comme étant le « régime d'un seul homme » (*tek adam rejimi*).

<sup>34</sup> La révision constitutionnelle a supprimé l'obligation de neutralité et d'impartialité (*tarafsızlık*) qui incombait auparavant au Président de la République.

7. Politiquement, il est possible de considérer que cette « règle de concomitance » revient à institutionnaliser la pratique plébiscitaire du Président Erdoğan : elle peut se lire comme une « constitutionnalisation du charisme ». Juridiquement, elle témoigne également d'un choix assumé en faveur du présidentielisme par la constitutionnalisation d'un lien exclusif entre les élections présidentielles et législatives. Dans ces conditions, il est difficile de ne pas penser au cas français où la réforme du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont implicitement consacré une lecture présidentieliste de la Constitution, pourtant parlementaire, de la Cinquième République. Dans les deux cas, c'est une règle électorale qui détermine ou qui conditionne la nature du régime. La seule différence entre le cas français et le cas turc tient au fait que, dans le premier cas, le choix du présidentielisme repose sur une pratique assumée, alors que dans le second cas, le constituant est allé au bout du processus de constitutionnalisation du présidentielisme. Ainsi, le « règle de concomitance » de l'article 77, alinéa 1er doit se lire dans ce dispositif de systématisation par sa constitutionnalisation du présidentielisme.

8. L'objectif est alors de relire le « régime présidentiel » à travers la « règle de concomitance » en s'interrogeant sur sa contribution au « présidentielisme » promu par le texte constitutionnel. Dans cette perspective, la « règle de concomitance » apparaît comme étant au service du présidentielisme. Elle est un vecteur du présidentielisme dans la mesure où l'élection présidentielle acquiert une fonction motrice, dans la mesure où elle permet de catalyser la constitution d'une « majorité présidentielle » (I.). Mais la « règle de concomitance » est également une condition du présidentielisme en ce sens qu'elle renvoie au besoin qu'a le Président de disposer d'une majorité pour qu'il puisse exercer effectivement les pouvoirs qui sont les siens (II.).

## **I. La règle de concomitance comme vecteur du présidentielisme**

9. La « règle de concomitance », en opérant un lien étroit entre les élections présidentielles et législatives, confère à l'élection présidentielle un rôle moteur. Elle est pensée comme organisant la campagne électorale autour de cette dernière élection, celle-ci contribuant non seulement à une forte personnalisation des choix électoraux (A.) mais encore à structurer le paysage politique par la définition claire des limites entre la majorité présidentielle et l'opposition (B.).

### ***A. Un facteur de personnalisation des élections***

10. La concomitance des élections présidentielles et des élections législatives amène à renforcer la place de l'élection présidentielle (1.) consacrant le Président de la République comme un acteur politique prépondérant (2.).

#### ***1. La consécration de l'élection présidentielle au suffrage universel direct***

11. Le « principe de concomitance » tel qu'issu de la révision constitutionnelle de 2017 met en évidence la place acquise par l'élection présidentielle dans le système politique turc.

Au préalable, il doit être rappelé que l'élection présidentielle au suffrage universel direct est relativement récente en Turquie puisqu'elle a été introduite par la révision constitutionnelle de 2007<sup>35</sup>. Depuis la proclamation de la République de Turquie en 1923, les Présidents de la

---

<sup>35</sup> V. E. Sales et D. Yılmaz, « L'élection du Président de la République au suffrage universel direct en Turquie », *RDP*, 2012, n° 5, pp. 1467-1488

République étaient en principe élus par le Parlement<sup>36</sup>. C'est à la suite de la crise politique<sup>37</sup> intervenue au printemps de 2007 autour de la candidature d'Abdullah Gül, ancien Premier ministre et alors ministre des affaires étrangères dans le gouvernement de Recep Tayyip Erdoğan qu'une révision de la constitution remplaçant l'élection parlementaire par l'élection au suffrage universel direct a été décidée<sup>38</sup>. Largement approuvée par référendum<sup>39</sup>, cette réforme a eu pour conséquences de faire élire le Président de la République au suffrage universel direct et de diminuer le mandat présidentiel en le faisant passer de 7 à 5 ans<sup>40</sup> à partir de 2014. C'est à cette date que Recep Tayyip Erdoğan a été élu Président de la République dès le premier tour avec 51,79 %.

**12.** La combinaison d'une forte légitimité électorale, d'une majorité parlementaire<sup>41</sup> et d'un style volontiers interventionniste ont indiscutablement renforcé la place de la Présidence de la République dans les institutions turques. Même si le choix de l'élection présidentielle au suffrage universel direct n'est pas la seule clé d'explication, la personnalité du Président Erdoğan comptant pour beaucoup, la révision de 2007 est bien « à l'origine du basculement [vers le présidentielisme]<sup>42</sup> ».

**13.** Le « régime présidentiel » né en 2017 conserve donc cette innovation constitutionnelle<sup>43</sup>. Mais le « règle de concomitance » prévue à l'article 77, alinéa 1<sup>er</sup> en bouleverse la portée effective. En prévoyant que les élections présidentielles et les élections législatives ont lieu le même jour, l'article 77, alinéa 1<sup>er</sup> amène nécessairement à un lien entre les deux élections qui ne peut jouer qu'en faveur de l'élection présidentielle. L'idée sous-jacente est que les électeurs vont se décider, non pas tant en faveur d'une coalition qu'en faveur d'un Président, et que le choix aux législatives est la conséquence du choix aux présidentielles. A cet égard, la concordance est frappante : lors des élections simultanées du 24 juin 2018<sup>44</sup>, Recep Tayyip Erdoğan a obtenu 52,59 % des voix<sup>45</sup> tandis que sa coalition a réalisé 53,66 % des voix ; lors des élections du 14 mai 2023, le Président Erdoğan réalise, au premier tour, 49,52 % des voix

---

<sup>36</sup> L'article 102 de la Constitution de 1982 prévoyait initialement que le Président de la République était élu aux deux-tiers des voix de la Grande Assemblée nationale de Turquie aux deux premiers tours puis à la majorité simple pour les tours ultérieurs. La seule exception à ce principe a été le général Kenan Evren (1982-1989), auteur du *putsch* de 1980, qui a été « élu » Président de la République dans le cadre du référendum constitutionnel de 1982.

<sup>37</sup> Sans revenir dans les détails, il doit être rappelé que cette crise s'est caractérisée par un blocage politique. Celui-ci a été marqué par une instrumentalisation de la Constitution par la Cour constitutionnelle elle-même, celle-ci conditionnant l'élection présidentielle à une règle de *quorum* nullement prévue par la Constitution (v. AYM, 1.5.2007, E: 2007/45 (*Iptal Davası*), K: 2007/54), mais aussi par la prise de position de l'armée puisque, le 27 avril 2007, l'État-major rappelait par un e-mémorandum (*e-muhtıra*) publié sur son site internet que l'armée serait garante des principes d'Atatürk. V. F. Pezet, « Le juge conventionnel, remède à l'effacement du juge constitutionnel dans un système populiste – Le cas turc », *Annuaire Internationale de la Justice constitutionnelle 2018*, vol. XXXIV, ed. Economica, Aix-en-Provence, 2019, pp. 783-801, v. notamment pp. 792-794.

<sup>38</sup> Des élections anticipées ont été par ailleurs décidées, conduisant à une large victoire de l'AKP. Par la suite, Abdullah Gül a été élu Président de la République par le nouveau parlement issu des urnes.

<sup>39</sup> Le référendum est intervenu le 21 octobre 2007. 68,95 % des votants ont approuvé la réforme du mode de scrutin présidentiel.

<sup>40</sup> Par ailleurs, le mandat parlementaire était raccourci à 4 ans.

<sup>41</sup> A l'exception des élections de juin 2015 dont les résultats ont d'ailleurs abouti à des élections anticipées en novembre de la même année, les élections législatives ont, depuis 2002, date de l'accession au pouvoir de l'AKP, donné une majorité absolue à cette formation politique.

<sup>42</sup> V. E. Sales, « La Turquie entre parlementarisme et présidentielisme autoritaire » in Pierre-Alain Collot (*dir.*), *Le constitutionnalisme abusif*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>43</sup> V. l'article 101 de la Constitution.

<sup>44</sup> Il s'agissait des premières élections sous l'empire de la Constitution révisée.

<sup>45</sup> Il a été élu au premier tour.

tandis que sa coalition obtient 49,47 %<sup>46</sup>. Cette correspondance, presque parfaite en 2023, mais effectivement perceptible en 2018, met bien en évidence le rôle moteur de la personnalité du Président Erdoğan dans les choix de son électorat.

**14.** Le rôle essentiel que joue l'élection présidentielle dans les choix aux législatives est d'ailleurs parfaitement explicable dans la mesure où le système accorde de larges pouvoirs et une prépondérance au Président de la République. A cet égard, ce raisonnement peut se retrouver en France où l'inversion du calendrier électoral et le décalage d'un mois entre le second tour de l'élection présidentielle et le premier tour des élections législatives a pour objectif implicite d'accorder au Président de la République nouvellement élu une majorité à l'Assemblée nationale. Les formes sont différentes, mais c'est bien l'élection présidentielle qui, dans les deux cas, influence les choix du corps électoral aux législatives.

Dans le cas turc, le choix de la simultanéité des élections s'explique autant qu'il alimente la personnalisation du pouvoir exécutif par Recep Tayyip Erdoğan. Il témoigne de la transformation du Président en un acteur du jeu politique à part entière.

## 2. La consécration du rôle privilégié du Président de la République

**15.** Le « principe de concomitance » met en évidence la mutation de la fonction présidentielle. Le Président est appelé à devenir un acteur singulier du jeu politique. Cela traduit la conception plébiscitaire de la fonction présidentielle qui, elle-même, fait écho à la pratique volontiers présidentialiste de Recep Tayyip Erdoğan.

**16.** Antérieurement à la révision de 2017, le Président de la République avait une fonction assez classique de chef de l'Etat en régime parlementaire. L'essentiel<sup>47</sup> du pouvoir exécutif était entre les mains du Premier ministre (Başbakan) et du Conseil des ministres (Bakanlar Kurulu), le premier ayant en droit la tâche d'« assurer la coordination entre les ministres et de veiller à la mise en œuvre de la politique générale du gouvernement<sup>48</sup> ». Le Premier ministre était en réalité le véritable chef du gouvernement dans la mesure où les ministres étaient responsables devant lui<sup>49</sup>. Cela faisait de la Turquie un exemple de régime primo-ministériel. Pour autant, cela n'a pas empêché certains Présidents de la République d'avoir un rôle politique essentiel<sup>50</sup>, y compris sous l'empire de la Constitution de 1982. Au cours de la période allant de 1982 à 2014, certains Présidents ont eu un rôle plus ou moins actif et ce, à divers degrés. Des Présidents comme Turgut Özal (1989-1993) ou Suleyman Demirel (1993-2000), par ailleurs anciens Premiers ministres eux-mêmes, ont ainsi profité de l'éclatement partisan pour intervenir dans les

---

<sup>46</sup> Pour 2023, il ne sera question que des résultats du premier tour, dans la mesure où ils sont les plus significatifs.

<sup>47</sup> Les fonctions de président de la République étaient comprises au chapitre 2 consacré à l'exécutif (*Yürütme*) de la troisième partie relative aux organes fondamentaux de la République (*Cumhuriyetin temel organları*).

<sup>48</sup> V. l'ancien article 112 de la Constitution : « *Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir* ».

<sup>49</sup> Ibidem : « Chaque ministre est responsable devant le Premier ministre, et est en outre responsable des affaires relevant de sa compétence ainsi que des activités et des actes de ses subordonnés » (*Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur*).

<sup>50</sup> Entre autres choses, il est possible de citer Mustafa Kemal Atatürk, fondateur de la République de Turquie et premier Président de la République turque de 1923 à 1938 ou encore, son successeur et ancien Premier ministre, Mustafa İsmet İnönü, Président de 1938 à 1950.



affaires publiques<sup>51</sup>, manifestant à l'occasion une conception dualiste du régime parlementaire<sup>52</sup>, comportement alimenté par les liens persistants avec leur parti politique d'origine<sup>53</sup>. De même, Ahmet Necdet Sezer (2000-2007), bien que n'étant pas lui-même un ancien parlementaire<sup>54</sup>, a utilisé ses pouvoirs propres, en particulier son « veto »<sup>55</sup> pour contrer les actions du gouvernement Erdoğan. À l'inverse, Abdullah Gül (2007-2014) est resté en retrait de la vie politique quotidienne, assumant une simple fonction de représentation (*temsillik görevi*). Le comportement d'Abdullah Gül, issu lui-même de l'AKP, était dicté par deux considérations : le fait que le chef du parti était effectivement (et non simplement nominalement) Recep Tayyip Erdoğan ; le fait que celui-ci disposait d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale.

**17.** L'élection de Recep Tayyip Erdoğan à la Présidence de la République au premier tour des élections présidentielles du 10 août 2014 a conduit à une intensification de l'activisme présidentiel<sup>56</sup>. Cela peut s'expliquer par la conjonction de deux facteurs : premièrement, bien qu'il ait formellement démissionné de son poste de Président de l'AKP pour se conformer à l'exigence de neutralité (*tarafsızlık*) s'imposant au Président de la République, Recep Tayyip Erdoğan s'est affirmé *de facto* comme le véritable chef de son parti d'origine<sup>57</sup> ; secondement, mis à part un intermède de cinq mois en 2015<sup>58</sup>, l'AKP a toujours disposé d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale. À cet égard, la Présidence Erdoğan s'est manifestée par une radicalisation du parlementarisme dualiste qui a fini par dériver vers une pratique de « monisme inversé », similaire à celle qui caractérise actuellement la Vème République française<sup>59</sup>.

**18.** Un exemple particulièrement parlant est l'épisode de 2015 qu'il est possible d'appeler « l'année des deux élections ». Lors des élections du 7 juin 2015, l'AK Parti bien que demeurant le premier parti de Turquie, perd sa majorité absolue. Les partis d'opposition, s'ils sont majoritaires, ne parviennent cependant pas à constituer une majorité alternative qui aurait été très probablement instable au vu de son caractère hétéroclite<sup>60</sup>. Toutefois, si une majorité d'opposition était peu probable, une majorité de coalition intégrant l'AKP aurait pu être possible. Profitant des dissensions de l'opposition, Recep Tayyip Erdoğan s'est cependant bien

---

<sup>51</sup> Cela s'explique par le fait que tant Turgut Özal que Suleyman Demirel étaient, avant d'être élus à la Présidence, chefs de leurs partis respectifs, le parti de la Mère-Patrie (*Anavatan Partisi* ou ANAP) et le parti de la juste voie (*Doğru Yol Partisi* ou DYP) qui, du fait de leur poids électoral, étaient incontournables pour constituer des majorités gouvernementales.

<sup>52</sup> Dans un système parlementaire dualiste, le gouvernement est responsable devant le Président de la République et le Parlement.

<sup>53</sup> V. C. Kirca, « Pour un nouveau statut du Président de la République turque », in A. Bockel, H. Roussillon, E. Teziç, *Un Président élu par le peuple, une bonne solution ?*, Presses de l'Université Galatasaray et de l'Université de Sciences sociales de Toulouse, 2000, pp. 231 et ss, p. 235.

<sup>54</sup> À son élection en 2000, il était Président de la Cour constitutionnelle depuis 1998.

<sup>55</sup> Le terme « veto » renvoie en fait à une demande de seconde délibération.

<sup>56</sup> V. E. Sales, « La Turquie entre parlementarisme et présidentialisme autoritaire » in Pierre-Alain Collot (*dir.*), *Le constitutionnalisme abusif, op. cit.*, pp. 84-88.

<sup>57</sup> Les Premiers ministres nommés au cours de la période, à savoir Ahmet Davutoğlu (2014-2016) et Binali Yıldırım (2016-2018) ont, entre temps, occupé la fonction de Président de l'AKP. Ce n'est qu'avec la fin de l'exigence de neutralité en 2017 que Recep Tayyip Erdoğan est redevenu Président de son parti.

<sup>58</sup> Aux élections du 7 juin 2015, l'AKP demeure la première formation du pays, mais perd sa majorité absolue. Après la dissolution décidée par le Président Erdoğan, les élections du 1<sup>er</sup> novembre 2015 redonne la majorité absolue à l'AKP.

<sup>59</sup> Par « monisme inversé », on entend le fait que le gouvernement est responsable devant le Président de la République plus qu'il ne l'est devant le Parlement.

<sup>60</sup> Les partis en question étaient le *Cumhuriyet Halk Partisi* (CHP – kémaliste), le *Milliyetçi Hareket Partisi* (MHP – nationaliste) et le *Halkların Demokratik Partisi* (HDP – issu de l'autonomisme kurde).

gardé de remplir le rôle de médiation active conféré par sa fonction constitutionnelle arbitrale. Tirant argument du fait que le nouveau parlement n'avait pas pu investir un gouvernement dans les 45 jours, il prononce la dissolution le 24 août 2015. Les élections anticipées du 1<sup>er</sup> novembre 2015 qui s'ensuivent donnent à nouveau la majorité absolue à l'AKP<sup>61</sup>. Cet épisode révèle bien la conception qu'a le Président turc de la fonction présidentielle. Celle-ci n'est pas vue comme un simple « arbitre actif », mais bien comme un acteur à part entière de la vie politique : un acteur qui décide et qui gouverne. A cet égard, l'emploi de la dissolution, s'il est politiquement spécieux, n'en reste pas moins juridiquement conforme : l'article 116 de la Constitution, dans sa rédaction d'alors, autorisait le Président à dissoudre « *dans les cas où un nouveau Conseil des ministres n'a pas pu être formé, soit dans les quarante-cinq jours suivant une démission du Premier ministre intervenue indépendamment d'une motion de censure, soit dans les quarante-cinq jours qui suivent l'élection du Bureau présidentiel de la Grande Assemblée nationale de Turquie nouvellement élue*<sup>62</sup> ». Toujours est-il que son emploi visait, pour le Président, à retrouver une majorité absolue, qui lui aurait permis de gouverner sans devoir composer avec l'opposition. Mais l'épisode de 2015 révèle également au Président turc que la présidentialisation envisagée dépend de sa capacité à obtenir une majorité absolue sur son nom. Dans cette perspective, l'approche plébiscitaire impliquée par la présidentialisation du régime est servie par une « règle de concomitance » destinée à favoriser la constitution d'une majorité présidentielle.

## ***B. Un facteur de constitution d'une majorité présidentielle***

**19.** La « règle de concomitance » s'intègre à une logique plébiscitaire visant à conférer au Président de la République élu une majorité elle-même élue dans son sillage. Elle participe à réaliser un lien organique entre les choix électoraux, choix moins original qu'il n'y paraît (1.). Dans le même temps, l'émergence d'une « majorité présidentielle » est favorisée par le système électoral (2.).

### *1. Le renforcement du lien entre les choix électoraux*

**20.** L'intérêt de la « règle de concomitance » est de participer à ce que l'on désigne en France par la « concordance des majorités ». Le système présidentiel turc, s'il accorde au Président de la République d'importants pouvoirs, conditionne l'intensité du présidentialisme à l'existence d'une majorité, ainsi que l'a d'ailleurs révélé la période de la « première » Présidence Erdoğan entre 2014 et 2018.

L'alignement des mandats présidentiel et parlementaire à 5 ans va dans le sens d'une lecture présidentialiste. Le cas français le montre aisément : il s'agit de donner au Président élu une majorité qui lui permettra d'appliquer son programme politique. Mais le cas turc présente, à travers la « règle de concomitance » une originalité consistant en l'élection simultanée du Président et des députés. Cette simultanéité s'intègre parfaitement dans la perspective plébiscitaire qui a animé la pratique du pouvoir par Recep Tayyip Erdoğan. En liant les deux élections, il s'agit non seulement de donner au Président élu une majorité pour gouverner, mais encore de consacrer le Président comme un *leader* politique, ce qui correspond à la pratique présidentialiste de Recep Tayyip Erdoğan. Il a d'ailleurs été vu que les élections de 2018 et

---

<sup>61</sup> L'AKP obtient 49,50 % des voix et 317 députés en novembre (contre 40,87 % et 258 députés en juin).

<sup>62</sup> V. l'ex-article 116 de la Constitution.

2023 se sont singularisées par une proximité sinon une identité entre les scores du candidat Erdoğan et ceux de sa coalition parlementaire.

**21.** La « règle de concomitance » se distingue de la simple inversion du calendrier électoral connu en France. Dans ce dernier cas, il s'agit d'avaliser le choix présidentiel opéré un mois plus tôt, ce qui généralement se caractérise par ce que la science politique appelle l'« abstention différentielle »<sup>63</sup>. Dans le cas turc, la simultanéité des élections amène à mobiliser les camps sur la personnalité du candidat. Celui-ci se voit donc reconnaître comme étant le chef reconnu de son parti ou de sa coalition<sup>64</sup>. Dans un contexte où le vote est en principe obligatoire<sup>65</sup>, l'objectif est de favoriser le candidat de la coalition en lice et ce, dès le premier tour. A cet égard, le système est pensé dans une perspective présidentialiste. Mais a été émise l'hypothèse selon laquelle, en cas de ballottage à l'élection présidentielle, ce seraient les résultats aux élections législatives qui ont lieu sur un tour<sup>66</sup>, qui seraient déterminantes dans le choix des électeurs du second tour, ce qui conduirait à une inversion de la logique électorale<sup>67</sup>. Mais, au regard des rapports de force actuels, il semble plutôt que ce soit le score du candidat Erdoğan qui explique celui de sa coalition.

**22.** Toujours est-il que le modèle promu par la « règle de concomitance » fait écho à d'autres mécanismes ou dispositifs observés dans certains régimes parlementaires<sup>68</sup>. C'est par exemple le cas au Royaume-Uni où les législatives sont parfois analysées comme l'élection indirecte d'un Premier ministre. Certains Etats comme Israël (de 1996 à 2001)<sup>69</sup> ont d'ailleurs expérimenté des modèles d'élections directes du Premier ministre<sup>70</sup>. Ce dispositif qui se rattache à une technique de rationalisation du parlementarisme vise ainsi, dans un contexte de fragmentation politique, à favoriser l'émergence de majorités parlementaires soudées autour d'un *leader* politique légitime<sup>71</sup>. De façon similaire, dans le cas du présidentialisme turc, il a pour objet de reconnaître au Président un statut politique, celui de *leader* politique mais aussi un statut institutionnel, celui de *chef* du pouvoir exécutif. Il prend ainsi place dans un contexte de personnalisation du titulaire du pouvoir exécutif, mais également de politisation de la fonction présidentielle, politisation accentuée par la suppression de l'obligation pour le

---

<sup>63</sup> L'abstention différentielle, correspond à la situation où un camp politique s'abstient plus qu'un autre. Cela aboutit à défavoriser le ou les candidats issus de ce camp sans que les autres aient pour autant gagné d'électeurs supplémentaires.

<sup>64</sup> Ce statut est favorisé par la suppression de l'obligation de neutralité du Président de la République entérinée par la révision constitutionnelle de 2017.

<sup>65</sup> Il est obligatoire, sans que cette obligation ne soit vraiment appliquée.

<sup>66</sup> Les élections législatives ont lieu au scrutin proportionnel.

<sup>67</sup> Outre que l'Alliance populaire (*Cumhur İttifakı*) a obtenu la majorité absolue des sièges à la TBMM, le score de Recep Tayyip Erdoğan, à savoir 49,50 % des voix, laisse peu de doute quant à l'issue du second tour...

<sup>68</sup> V. F. Pezet, « Le Président de la République, un Premier ministre comme les autres ? – Réflexions autour de la réforme constitutionnelle en Turquie », *Constitutions*, 2017, n° 1, pp. 57-61.

<sup>69</sup> V. Cl. Klein, *La Démocratie d'Israël*, ed. Seuil, 1997, 336 pages ; F. Pezet, « Bis repetita non placent ? – La lancinante question du mode de désignation du Premier Ministre en Israël », *JP Blog*, 17 mai 2021. Disponible à : <https://blog.juspoliticum.com/2021/05/17/bis-repetita-non-placent-la-lancinante-question-du-mode-de-designation-du-premier-ministre-en-israel-par-fabrice-pezet/>

<sup>70</sup> Il avait été envisagé également en Italie à l'occasion du projet de révision constitutionnelle de 2006 qui a finalement été refusé par référendum.

<sup>71</sup> Ce mécanisme a été promu en France dans les dernières années de la IV<sup>ème</sup> République. V. V. M. Duverger, « Un véritable régime parlementaire », *Le Monde*, 13 avril 1956 ; G. Vedel, « Pour un exécutif élu par la Nation », *Revue politique des idées et des institutions*, 1956, n° 19, pp. 579-591.

Président de la République d'être neutre ou impartial<sup>72</sup>. Plus largement, il renvoie à une forme de politisation de la fonction présidentielle au cœur du « système présidentiel » turc.

Ce lien organique et plébiscitaire entre les élections présidentielle et parlementaire est, du reste, renforcé par le système électoral.

## 2. Le renforcement du fait majoritaire par le système électoral

**23.** La « règle de concomitance » implique la reconnaissance du rôle électoral du candidat à la Présidence de la République qui est appelé à assumer un rôle de direction politique à l'occasion de la campagne électorale comme dans le cadre parlementaire. Il ne peut être un acteur impartial et neutre. Sur le modèle des régimes parlementaires, il a vocation à constituer une majorité qu'il va commander. C'est en ce sens que le passage au « système présidentiel » s'est accompagné d'une modification du système électoral par l'adoption du système dit « d'alliance » ou « de coalition » (*Seçim İttifakı Yasası*)<sup>73</sup>. Ce mécanisme a conduit à l'émergence de deux grandes coalitions ou plutôt « alliances » (*İttifak*) à vocation majoritaire : l'Alliance populaire (*Cumhur İttifakı*), dominé par l'AKP et dont le partenaire mineur est le parti de l'action nationaliste (*Milliyetçi Hareket Partisi* ou MHP) et plus récemment le Nouveau Parti de la Prospérité (*Yeniden Refah Partisi* – islamiste)<sup>74</sup> ; l'Alliance nationale (*Millet İttifakı*) dominé par les kémalistes du parti républicain du peuple (*Cumhuriyet Halk Partisi* ou CHP) et dont le partenaire mineur est le parti nationaliste İYİ Parti<sup>75</sup>. Ce système d'alliances s'intègre dans une double démarche : premièrement une démarche de polarisation par la définition préalable des frontières entre la majorité et l'opposition ; secondement, une démarche majoritaire autorisant l'association par les électeurs entre le choix d'un parti, à travers son affiliation à telle ou telle alliance, et un candidat à l'élection présidentielle. Ce dernier est donc invité à devenir chef de coalition. En ce sens, la réforme électorale de mars 2018 s'insère dans le mécanisme à la fois plébiscitaire et majoritaire permis par la concomitance des élections présidentielle et législative en ce sens que les candidats à la présidentielle sont soutenus par une coalition.

**24.** La réforme électorale tient à des considérations tant politiques que juridiques.

Juridiquement, elle s'explique par les spécificités historiques du système électoral turc. Depuis les années 1960, le mode de scrutin est de type proportionnel. Cependant, avec le contexte de l'adoption de la Constitution de 1982 a abouti à un durcissement des règles électorales afin de limiter l'émiettement partisan. Ainsi, le seuil électoral de représentativité (*baraj*) conditionnant l'obtention de députés à l'Assemblée nationale a été particulièrement élevé puisque, depuis la

---

<sup>72</sup> La révision constitutionnelle a supprimé la référence à l' « impartialité » du Président de la République, auparavant rappelée à l'article 101 de la Constitution.

<sup>73</sup> V. Loi n° 7102 portant modification de la loi sur les règles électorales fondamentales et les listes électorales ainsi que quelques autres lois (*Seçimlerin temel hükümleri ve seçmen kütükleri hakkında kanun ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun*), du 13 mars 2018, *Resmî Gazete* (Journal officiel de la République de Turquie), 16 mars 2018, p. 30362.

<sup>74</sup> D'autres partis conservateurs ou islamistes sont présents. Il n'est ici question que des partis qui sont représentés au parlement. Dans le cas du *Yeniden Refah Partisi*, il s'agit d'une manœuvre visant à éviter la candidature de son président, Fatih Erbakan, fils de l'ancien premier ministre islamiste, Necmettin Erbakan (1996-1997).

<sup>75</sup> Il existe également d'autres coalitions ou alliances, dont l'Alliance Travail et Liberté (*Emek ve Özgürlük İttifakı*) constituée des autonomistes kurdes et de partis de gauche et l'Alliance patriotique (*Ata İttifakı*) composée de petits partis nationalistes.

loi électorale de 1983 l'a établi à 10 %<sup>76</sup>. Il était donc difficile pour des formations moyennes d'atteindre ce seuil, ce qui soulevait des questions évidentes de représentativité. L'échec du recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>77</sup> a amené à faire dépendre la question de la représentation politique des petites et moyennes formations, soit d'expédients comme l'élection de candidats « indépendants »<sup>78</sup> qui, n'étant pas sur une liste, ne sont pas concernés par la règle de 10 %, soit d'une réforme de la législation électorale. Celle-ci est intervenue en 2018 dans un contexte d'élargissement de la majorité présidentielle aux nationalistes du MHP, pourtant initialement dans l'opposition<sup>79</sup>. L'adoption du système de coalition peut se comprendre comme la contrepartie du soutien du MHP au « système présidentiel ». Elle souligne également la volonté de l'AKP d'intégrer les nationalistes à un bloc électoral présidentiel, élargissant ainsi les contours de la majorité présidentielle.

**25.** Le système d'alliance est proche dans sa logique d'un système d'appareillement. Si l'alliance électorale atteint le seuil électoral requis, 10 % en 2018 puis 7 % depuis son abaissement en 2022<sup>80</sup>, les partis affiliés à la coalition obtiennent des députés quand bien même leur score individuel serait en-deçà du seuil. Outre la diminution du seuil électoral, la réforme de 2022 prévoit par ailleurs que la distribution des députés par circonscription électorale ne se fait plus par Alliance, mais uniquement par parti politique, incitant de ce fait les petits partis à intégrer les listes des grandes formations.

**26.** Au-delà de la technique électorale, la logique du système de coalition est de favoriser la constitution de majorités susceptibles de soutenir le candidat de l'alliance électorale. En d'autres termes, le système de coalition inauguré en 2018 s'intègre parfaitement à la logique plébiscitaire sous-jacente à la « règle de concomitance » : les partis affiliés à une alliance électorale sont soudés par un candidat commun à la Présidentielle. Ainsi, le candidat à la Présidentielle est également le chef reconnu d'une alliance électorale à vocation majoritaire. A cet égard, la « règle de concomitance » participe à une politisation de la fonction présidentielle dans la mesure où la réalité du présidentielisme dépend au final de sa capacité à réunir autour de lui une majorité plus ou moins cohérente à l'Assemblée nationale.

## **II. La règle de concomitance comme condition du présidentielisme**

**27.** La « règle de concomitance » est en fait nécessaire à la réalité du présidentielisme. La « règle de concomitance » cherche à créer un lien quasi-organique entre le Président et sa majorité, prenant acte de la nécessité d'une collaboration dont est tributaire la réalité des

---

<sup>76</sup> V. Loi n° 2839 sur l'élection des députés (*Milletvekili seçimi kanunu*) du 10 juin 1983, *Resmi Gazete*, 13 juin 1983, p. 18076.

<sup>77</sup> CEDH, Gde ch., *Yumak et Sadak c. Turquie*, requête n° 10226/03 : la CEDH estime que le seuil de 10 % ne contrevient pas à l'article 3 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'Homme qui garantit le droit à des élections libres.

<sup>78</sup> Par exemple, lors des élections générales de 2007, le parti autonomiste kurde a fait élire 22 députés en tant que candidats « indépendants ». Cette stratégie a été reprise en 2011 où les mêmes ont alors obtenu 36 sièges.

<sup>79</sup> Les nationalistes du MHP avaient présenté avec les kémalistes du CHP un candidat commun à l'élection présidentielle de 2014, Ekmeleddin İhsanoğlu. Le MHP et le CHP avaient également et de façon plus ou moins explicite conclu un accord électoral à l'occasion des élections locales de 2014.

<sup>80</sup> V. Loi n° 7393 portant modification de la loi sur les règles électorales fondamentales et les listes électorales ainsi que quelques autres lois (*Seçimlerin temel hükümleri ve seçmen kütükleri hakkında kanun ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun*), du 31 mars 2022, *Resmi Gazete*, 6 avril 2022, p. 31801.

pouvoirs du Président de la République (A.), tout en offrant paradoxalement un tempérament au présidentielisme (B.).

### ***A. Une collaboration conditionnant la réalité du présidentielisme turc***

**28.** Si la « règle de concomitance » tient une place aussi importante, c'est qu'une large parts des pouvoirs du Président de la République dépend de l'existence d'une majorité à l'Assemblée nationale ainsi qu'en témoignent l'incertaine articulation entre le pouvoir réglementaire présidentiel et la loi (1.) et les moyens d'intervention présidentiels dans le champ législatif (2.).

#### ***1. Une collaboration rendue nécessaire par l'incertaine articulation entre la loi et le règlement***

**29.** L'existence d'une majorité présidentielle conditionne l'exercice par le Président d'une partie importante du pouvoir réglementaire que le chef de l'Etat tire de la Constitution.

La révision constitutionnelle de 2017 préside en effet à une transformation du paysage réglementaire tant dans son contenu que dans ses modalités d'exercice.

**30.** Antérieurement à la révision, il existait trois grandes catégories de règlements<sup>81</sup> : les décrets-lois (*Kanun Hükmünde Kararname*)<sup>82</sup> qui autorisaient le gouvernement à intervenir par voie réglementaire sur habilitation législative et dont la valeur législative dépendait de leur ratification par le parlement ; les règlements d'administration publique (*tüzük*)<sup>83</sup> visant à préciser l'application des lois et contresignés par le Président de la République ; enfin, les règlements (*yönetmenlik*)<sup>84</sup> relatifs à l'application des lois par les départements ministériels. Ainsi, le règlement ne pouvait se fonder que sur la loi.

**31.** La révision constitutionnelle de 2017 modifie l'architecture du pouvoir réglementaire. Tout d'abord, la suppression de la fonction de Premier ministre amène à confier l'intégralité du pouvoir réglementaire au seul Président de la République, en sa qualité d'unique titulaire du pouvoir exécutif<sup>85</sup>. Ensuite, elle ne distingue plus que deux sortes de règlements : le règlement d'application de la loi (*yönetmenlik*) qui vise à « assurer l'application des lois à la condition de ne leur être pas contraire<sup>86</sup> » ; les « décrets présidentiels » (*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi*) qui sont des règlements autonomes définis assez lâchement comme « relatifs à la compétence exécutive »<sup>87</sup>. L'existence d'un pouvoir réglementaire élargi en faveur du Président ne signifie pas pour autant la rupture totale avec la loi. C'est évidemment vrai pour les règlements d'application. Mais ça l'est également pour les « décrets présidentiels » dont le champ en soi indéterminé est en fait défini par soustraction. Le champ exact du pouvoir réglementaire autonome est défini *a contrario* par l'article 104 de la Constitution. Le recours aux « décrets présidentiels » est exclu s'agissant des droits et libertés fondamentaux, personnels et politiques qui sont en principe régis par la loi. Le pouvoir réglementaire présidentiel ne peut pas non plus

---

<sup>81</sup> V. B. Tanör et N. Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, ed. Beta, 12e éd., Istanbul, 2012, pp. 378-410.

<sup>82</sup> V. l'ex-article 91 de la Constitution.

<sup>83</sup> V. l'ex-article 115 de la Constitution.

<sup>84</sup> V. l'ex-article 124 de la Constitution.

<sup>85</sup> V. l'article 104 de la Constitution.

<sup>86</sup> *Ibid.* : « Le Président de la République peut prendre des règlements afin d'assurer l'application des lois à la condition qu'ils ne leur soient pas contraires » (*Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir*).

<sup>87</sup> *Ibid.* : « Le Président de la République peut prendre des décrets présidentiels dans les domaines relatifs à sa compétence exécutive » (*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*).

intervenir dans les domaines relevant « *exclusivement* » (*münhasıran*) du champ de la loi en vertu de la Constitution. Les décrets présidentiels ne peuvent pas non plus être édictés dans des domaines réglés explicitement par la loi. Enfin, dans l'hypothèse où il existe un « conflit de normes » entre une disposition législative et une disposition issue d'un « décret présidentiel », c'est la loi qui prévaut<sup>88</sup>.

**32.** L'étendue et l'intensité des capacités d'action normative à la disposition du Président dépendent donc du périmètre de la loi. Si la révision constitutionnelle a partiellement assoupli la relation de subordination entre la loi et le règlement, elle n'a pas pour autant complètement émancipé le second de la première. A cet égard, la définition négative du champ d'application des « décrets présidentiels » est révélatrice : ceux-ci ne peuvent être édictés que dans les domaines qui ne sont pas réglés par la loi. Dans ces conditions, l'intervention présidentielle par voie réglementaire dépend en réalité d'une collaboration avec le pouvoir législatif. Cette collaboration implique une forme de passivité sinon de complaisance, pour ne pas dire un lien organique entre le Président et la majorité parlementaire. Dans cette perspective, la « règle de concomitance » vise à réaliser ce lien destiné à favoriser l'autonomie présidentielle vis-à-vis du parlement. Ce faisant, elle révèle que la liberté d'action du Président implique l'existence d'une majorité à l'Assemblée nationale. Ce constat est également vérifié en ce qui concerne les moyens d'action du Président dans le domaine législatif.

## 2. Une collaboration conditionnant l'interventionnisme présidentiel

**33.** Si la « règle de concomitance » cherche à conférer au Président une majorité à l'Assemblée nationale, c'est parce que cette majorité est nécessaire au Président de la République s'il veut effectivement conduire sa politique. A cet égard, il faut bien remarquer les relatives limites des moyens d'action du Président de la République face au Parlement.

**34.** A la suite de la révision constitutionnelle de 2017, la fonction présidentielle s'est vue reconnaître un rôle de titulaire du pouvoir exécutif qui cohabite avec son rôle historique d'arbitre. Il conserve ainsi la fonction de représentation (*temsillik görevi*) et de « gardien de la constitution » qui était la sienne auparavant<sup>89</sup>. C'est ainsi qu'en plus de compétences élargies dans le champ réglementaire, il dispose de « pouvoirs propres ». Ces pouvoirs propres sont autant de moyens d'action à la disposition du Président. Bien que ceux-ci ont été relativement élargis, leur nature n'a pas été significativement modifiée. De ce point de vue, dans un contexte de politisation de la Présidence, ils soulignent une relative précarité de la fonction présidentielle dans l'hypothèse d'un parlement où il ne disposerait pas de la majorité absolue.

---

<sup>88</sup> V. l'article 104 de la Constitution : « Il ne peut être édicté de décrets présidentiels dans des domaines organisés par la loi. Dans le cas où le décret présidentiel comporte des dispositions différentes de la loi, les dispositions législatives s'appliquent » (*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır*).

<sup>89</sup> V. l'article 104 de la Constitution : « Le Président de la République est le chef de l'État. Le pouvoir exécutif appartient au Président de la République. En cette qualité, il représente la République de Turquie et incarne l'unité de la nation turque ; il veille à l'application de la Constitution et au fonctionnement régulier et harmonieux des organes de l'État. » (*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*).

**35.** Ces pouvoirs propres permettent notamment au Président d'intervenir dans la fonction législative. C'est particulièrement le cas du « veto » présidentiel.

Le « veto » présidentiel renvoie à la possibilité pour le Président de la République d'exiger une seconde délibération. Il est identifié comme un pouvoir propre par sa mention à l'article 104 de la Constitution qui dispose que le Président de la République « renvoie les lois à l'Assemblée nationale pour une nouvelle délibération<sup>90</sup> ». Celle-ci peut porter sur l'intégralité ou une partie du texte. A cet égard, il est l'équivalent de l'article 10 de la Constitution française de 1958<sup>91</sup>. Sa qualification en « veto » par la doctrine tient aux conditions de sa mise en œuvre prévues à l'article 89 de la Constitution turque. En effet, dans l'hypothèse où l'Assemblée nationale procède à de nouvelles modifications, le Président de la République peut renvoyer à nouveau le texte devant le Parlement<sup>92</sup> en indiquant les motifs justifiant un réexamen. A cet égard, « *par l'exercice du droit de ce veto présidentiel, le chef de l'Etat est en mesure de contribuer à la reconstruction de la loi si les députés acceptent de parfaire leur travail en prenant en compte l'exposé des motifs du renvoi opéré par le Président. Dans un tel cas de figure, il n'est pas exagéré de dire que ce dernier détient un droit d'amendement a posteriori dont il lui est possible d'assurer le suivi*<sup>93</sup> ». Ce mécanisme n'est pas nouveau, il existait déjà antérieurement à la révision constitutionnelle de 2017<sup>94</sup>. Néanmoins, son effectivité dépend encore une fois d'une majorité conciliante. L'Assemblée nationale « *la possibilité de rendre l'intervention présidentielle inefficace en maintenant le texte d'origine à la suite du premier renvoi*<sup>95</sup> ». La révision constitutionnelle de 2017 a précisé les conditions dans lesquelles la neutralisation du « veto » présidentiel peut intervenir en prévoyant que « si l'Assemblée nationale maintient la loi renvoyée devant elle à la majorité absolue de ses membres, le Président de la République promulgue la loi<sup>96</sup> ». Si cet ajout durcit relativement les conditions pour contourner l'intervention présidentielle, elle en maintient le principe. Plus largement, elle fait dépendre l'effectivité du « veto » présidentiel de la capacité du chef de l'Etat à disposer d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale. En d'autres termes, soit le Président de la République dispose d'une majorité et, dans ce cas, l'existence d'un droit d'amendement *a posteriori* prend tout son sens ; soit son camp est minoritaire à l'Assemblée nationale et, dans ce cas, c'est le Parlement qui est en mesure de lui imposer sa volonté.

**36.** Dans ces conditions, la nature et la portée de son intervention dans la fonction législative sont tributaires d'une majorité à l'Assemblée nationale. C'est particulièrement vrai en matière de loi de finances. L'article 161 de la Constitution accorde au Président de la République l'initiative budgétaire qui était auparavant confiée au conseil des ministres. Or, en matière

---

<sup>90</sup> V. l'article 104 de la Constitution : *Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir.*

<sup>91</sup> V. l'article 10 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. »

<sup>92</sup> V. l'article 89, alinéa 3 de la Constitution : « Si la Grande Assemblée nationale de Turquie maintient la loi renvoyée, le Président de la République la promulgue ; si l'Assemblée procède à de nouvelles modifications dans le texte renvoyé, le Président de la République peut la lui renvoyer à nouveau ».

<sup>93</sup> V. E. Sales, « La Turquie entre parlementarisme et présidentielisme autoritaire » in Pierre-Alain Collot (*dir.*), *Le constitutionnalisme abusif, op. cit.*, p. 100.

<sup>94</sup> Ahmet Necdet Sezer, Président de la République entre 2000 et 2007, a beaucoup utilisé ce pouvoir propre.

<sup>95</sup> V. E. Sales, « La Turquie entre parlementarisme et présidentielisme autoritaire » in Pierre-Alain Collot (*dir.*), *Le constitutionnalisme abusif, op. cit.*, p. 100.

<sup>96</sup> V. l'article 89, alinéa 3 : « *Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır* ».



budgétaire, le Président ne peut demander une seconde lecture à l'Assemblée nationale. Ainsi, dans l'hypothèse où il ne disposerait pas d'une majorité absolue et sûre, il serait contraint d'appliquer un budget qui ne serait en réalité pas le sien.

La « règle de concomitance », en favorisant l'existence d'une majorité présidentielle, contribue à la réalité du présidentielisme. Mais elle s'avère également être un tempérament à celui-ci.

## **B. Un tempérament possible à la nature présidentieliste du régime turc**

**37.** Si elle est nécessaire, c'est que la « règle de concomitance » offre paradoxalement un certain tempérament au présidentielisme turc. A cet égard, la relation entre les élections présidentielle et législative tend à redéfinir la nature exacte des moyens de pression entre organes (1.), laissant au final ouverte la qualification exacte du régime turc (2.).

### 1. La redéfinition des moyens d'action réciproques par la « règle de concomitance »

**38.** La « règle de concomitance » impose que les élections présidentielle et législatives aient lieu le même jour. Une telle règle aboutit à modifier la nature exacte des rapports de force entre Président de la République et Assemblée nationale. En effet, le « système présidentiel » n'a pas aboli tout moyen d'action réciproque entre les organes exécutifs et législatifs. Il n'instaure donc pas une séparation stricte des pouvoirs similaire à ce qui prévaut dans le système présidentiel américain.

A cet égard, l'article 116 de la Constitution prévoit explicitement la possibilité d'un « renouvellement des élections à l'Assemblée nationale et à la Présidence de la République » (*Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesi*). Ce « renouvellement » ne signifie ni plus ni moins des élections anticipées. Celles-ci peuvent intervenir dans deux cas : une décision d'autodissolution par l'Assemblée nationale prise aux trois-cinquièmes de ses membres<sup>97</sup> ; une dissolution décidée par le Président de la République<sup>98</sup>.

**39.** La « règle de concomitance » modifie la signification de ces mécanismes, en ce sens que la décision de « renouveler les élections » produit des effets tant sur l'organe législatif que sur l'organe exécutif. Ceux-ci sont en effet soumis à des élections anticipées qui doivent intervenir le même jour, indépendamment de l'identité de l'organe qui en est à l'initiative. Dans cette perspective, le renouvellement décidé par l'Assemblée emporte sa propre dissolution mais également la remise en jeu par le président de son mandat ; de même, la dissolution décidée par le Président de la République le conduit à devoir organiser de nouvelles élections présidentielles.

**40.** Il est certes vrai que la majorité qualifiée des trois-cinquièmes rend assez virtuelle l'action du Parlement. Un renouvellement d'initiative parlementaire ne ferait au final que prendre acte de la dislocation voire de l'impossibilité de réunir une majorité fonctionnelle. Dans ces conditions, le Président, même s'il effectue son deuxième mandat, peut se représenter encore

---

<sup>97</sup> V. l'article 116 de la Constitution, alinéa 1.

<sup>98</sup> V. l'article 116 de la Constitution, alinéa 2.

une fois<sup>99</sup>, ce qui constitue une dérogation à la limite des mandats présidentiels à deux énoncée à l'article 101 de la Constitution.

**41.** Le principal acteur à l'initiative d'un renouvellement apparaît donc comme étant le Président de la République et ce, d'autant plus que son pouvoir de dissolution a été étendu. Du reste, le droit de dissolution fait historiquement partie des pouvoirs propres du Président de la République<sup>100</sup>. Mais son emploi était soumis à certaines conditions énumérées à l'article 116 dans sa version antérieure. Pour les résumer, ces conditions impliquaient l'existence d'une « crise politique »<sup>101</sup> caractérisée par l'impossibilité pour l'Assemblée nationale d'investir d'un gouvernement<sup>102</sup> ou d'élire un Président de la République<sup>103</sup>. Ainsi, la dissolution prenait place dans une compétence d' « arbitrage » et de « bon fonctionnement des pouvoirs publics ». La révision constitutionnelle de 2017 n'a pas modifié le régime juridique de la dissolution qui demeure un pouvoir propre. Mais elle en a modifié la signification. La réécriture de l'article 116 de la Constitution a certes fait disparaître les anciennes conditions présidant à l'exercice de la dissolution. Mais la « règle de concomitance » agit ici comme contrepartie à l'exercice du droit de dissolution de l'Assemblée nationale. En vertu de l'article 116 de la Constitution, la dissolution de l'Assemblée nationale amène également à une nouvelle élection présidentielle, dans la mesure où les élections présidentielle et législatives doivent nécessairement se tenir le même jour<sup>104</sup>. Celles-ci sont donc intrinsèquement liées entre elles. En conséquence, la dissolution de l'Assemblée nationale vaut, pour le Président, remise en jeu de son mandat. Ainsi, la dissolution de l'Assemblée nationale déploie des conséquences tant pour les députés que pour le Président. En ce sens, la dissolution perd sa nature de moyen de pression pour les seuls députés dans la mesure où, du fait de la « règle de concomitance », le Président est contraint de déclencher des élections législatives et présidentielle anticipées. Or, dans un cadre juridique où les mandats présidentiels sont limités à deux<sup>105</sup>, cela peut représenter une limite à la liberté d'action de la Présidence. En d'autres termes, la « libéralisation » du droit de dissolution est tempérée par la « règle de concomitance » qui représente autant de limites à la possibilité pour le Président de la République de discipliner les députés par la menace de la dissolution.

**42.** Dans ces conditions, l'article 116 de la Constitution combiné à la « règle de concomitance » prévue à l'article 77<sup>106</sup> confirme l'existence d'un lien quasi-organique entre le Président de la

---

<sup>99</sup> V. l'article 116 de la Constitution, alinéa 3 : « Dans le cas où l'Assemblée nationale décide d'un renouvellement des élections au cours du deuxième mandat du Président de la République, le Président de la République peut être à nouveau candidat » (*Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir*).

<sup>100</sup> V. l'ex-article 104 de la Constitution.

<sup>101</sup> V. E. Sales, « La Turquie entre parlementarisme et présidentielisme autoritaire » in Pierre-Alain Collot (*dir.*), *Le constitutionnalisme abusif, op. cit.*, p. 101, note 132.

<sup>102</sup> C'est sur ce fondement qu'est intervenue la dissolution d'août 2015 conduisant aux élections anticipées de novembre 2015.

<sup>103</sup> C'est le fondement juridique de la dissolution ayant conduit aux élections anticipées du 22 juillet 2007.

<sup>104</sup> L'article 116 de la Constitution énonce que « les élections générales à l'Assemblée nationale et les élections à la Présidence de la République sont faites simultanément » (*Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır*).

<sup>105</sup> V. l'article 101, alinéa 2 de la Constitution. En cas de dissolution lors de son second mandat, le Président de la République ne peut en principe se représenter puisqu'il ne bénéficie pas de la dérogation prévue à l'article 116, alinéa 3 de la Constitution, selon laquelle, dans le cas où c'est l'Assemblée nationale qui est à l'initiative du « renouvellement », le Président de la République peut se représenter encore une fois (*Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir*).

<sup>106</sup> L'article 116 de la Constitution peut se lire comme une déclinaison de la règle générale posée à l'article 77 de la Constitution.

République et les députés, en particulier ceux de son camp. Toute tentative d'un organe d'exercer une pression sur l'autre organe emporte des effets tant sur le premier que sur le second. La persistance de moyens d'action et la relation entre les organes que suppose la « règle de concomitance » invitent donc à nuancer la qualification « présidentialiste » du régime turc.

## 2. Une possible redéfinition du présidentialisme par la « règle de concomitance »

**43.** La « règle de concomitance » et ses déclinaisons autorisent une nouvelle lecture du « système présidentiel » turc. Il est certes vrai que les importants pouvoirs qui lui sont confiés soulignent le rôle central du Président de la République. La « règle de concomitance » met en lumière une profonde transformation de la fonction présidentielle : celle-ci n'est plus vue à travers le prisme d'une fonction arbitrale, mais bien d'une fonction politique et, plus précisément, électorale.

**44.** A ce titre, la « règle de concomitance » témoigne d'un double phénomène qui n'est pas propre à la Turquie et qui se retrouve dans des Etats dont le caractère libéral ne fait pas débat.

En premier lieu, il s'inscrit dans une politisation globale de la fonction présidentielle. Comme le montre également le cas français, la fonction arbitrale détenu par le Président de la République n'est pas exclusive de sa politisation. La « régime présidentiel » turc est allé au bout de la remise en question de cette fiction juridique par la suppression de l'obligation d'impartialité. Ainsi, s'il est chef de l'Etat, le Président de la République est appelé à assumer une fonction de chef politique dans la mesure où il est reconnu comme étant le chef d'une majorité. De même, l'exemple de l'article 116 de la Constitution témoigne d'une forme d'automatisation de la logique du régime parlementaire au sein duquel l'exercice du pouvoir de dissolution fait dépendre le maintien au pouvoir du gouvernement de l'existence d'une majorité.

En deuxième lieu, elle renvoie à une évolution marquée de personnalisation de l'exécutif. C'est en ce sens qu'il est possible de parler de « primo-ministrialisation » de la Présidence de la République<sup>107</sup>, de la même façon que la fonction de Premier ministre connaît un phénomène de « présidentialisat[i]on »<sup>108</sup>. A cet égard, la « règle de concomitance » doit moins se voir comme un instrument du présidentialisme que comme un outil au service d'une conception plébiscitaire de l'élection qui épouse celle de Recep Tayyip Erdoğan. Elle met en évidence le rôle crucial attribué à l'élection dans la résolution des conflits politiques ou institutionnels. La faiblesse des formes de responsabilité présidentielle (politique<sup>109</sup> ou pénale<sup>110</sup>) ne doit pas faire oublier que, dans le cas turc, la véritable responsabilité est électorale : c'est devant le corps électoral et non devant sa propre majorité que le Président de la République est responsable.

---

<sup>107</sup> V. F. Pezet, « Le Président de la République, un Premier ministre comme les autres ? – Réflexions autour de la réforme constitutionnelle en Turquie », *Constitutions*, 2017, n° 1, pp. 57-61.

<sup>108</sup> V. M. Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester University Press, 2003; Th. Poguntke, P. Webb (dir.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, 2005.

<sup>109</sup> Il est possible d'interpréter la décision de l'Assemblée nationale de procéder à de nouvelles élections, si elle réunit la majorité qualifiée des trois-cinquièmes, comme une forme de responsabilité politique dans la mesure où elle impose au Président de se représenter.

<sup>110</sup> V. E. Sales, « La Turquie entre parlementarisme et présidentialisme autoritaire » in Pierre-Alain Collot (dir.), *Le constitutionnalisme abusif, op. cit.*, pp. 107-110.

45. Mais la « règle de concomitance » entretient une relation étroite avec le présidentielisme. La force et l'intensité de la « concentration présidentielle des pouvoirs » est tributaire de la capacité du candidat à l'élection présidentielle d'obtenir simultanément une majorité à l'Assemblée nationale. Si le « système présidentiel » turc relève du « présidentielisme », c'est précisément parce que Recep Recep Tayyip Erdoğan a été, en 2018 comme en 2023, en mesure d'obtenir une majorité sur son nom. C'est donc moins la distribution des pouvoirs et des compétences que la dynamique électorale plébiscitaire permise par la « règle de concomitance » qui fonde le « présidentielisme ». A cet égard, il a été avancé que, dans le cas d'un ballottage à l'élection présidentielle, le résultat des élections législatives exercerait une influence sur l'issue du second tour des élections présidentielles. Dans ce cas, c'est la majorité qui ferait le Président plutôt que le Président la majorité. Une telle évolution serait susceptible de faire évoluer les rapports de force en faveur du législatif. Même si cette hypothèse n'a pas encore été vérifiée, elle témoigne bien d'une lecture avant tout politique et électorale des rapports entre exécutif et législatif. Cette lecture révèle l'ambivalence de la « règle de concomitance » : vecteur apparent du « présidentielisme », elle pourrait paradoxalement en constituer une limite politique.

46. Si l'évolution d'une vie politique turque post-Erdoğan venait à attester d'un tel changement, la lecture « présidentialiste » de la Constitution serait susceptible d'en être affectée. Ce ne serait d'ailleurs pas la première fois que la politique imposerait ses règles du jeu à l'équilibre institutionnel. La première Constitution de la République de Turquie, celle de 1924<sup>111</sup>, prévoyait qu'au nom de la souveraineté parlementaire, l'Assemblée élirait le Président de la République à chaque début de législature, ayant créé une forme de « règle de concomitance » avant la lettre. Rapidement, le régime d'assemblée promis par la Constitution<sup>112</sup> s'était incliné devant la réalité politique quand fut élu le premier Président de la République : Mustafa Kemal Atatürk (1923-1938).

---

<sup>111</sup> E.M. Earle, "The New Constitution of Turkey", *Political Science Quarterly*, vol. 40, n° 1, mars 1925, pp. 73-100.

<sup>112</sup> L'article 5 de la Constitution de 1924 prévoyait que « le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se manifestent et se concentrent dans la Grande Assemblée nationale » (*Teşri salâhiyeti ve icra kudreti Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*).