



Strasbourg, le 13 mars 2017

CDL-AD(2017)005

Avis n° 875/2017

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

TURQUIE

AVIS

**SUR LES MODIFICATIONS DE LA CONSTITUTION
ADOPTÉES PAR LA GRANDE ASSEMBLÉE NATIONALE
LE 21 JANVIER 2017
ET SOUMISES AU REFERENDUM NATIONAL
LE 16 AVRIL 2017**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 110^e session plénière
(Venise, 9-11 mars 2017)**

Sur la base des observations de :

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, République tchèque)
Mme Sarah CLEVELAND (membre, États-Unis d'Amérique)
M. Jean-Claude SCHOLSEM (membre suppléant, Belgique)
Mme Hanna Suchocka (présidente honoraire)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)**

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Coup d'état avorté du 15 juillet 2016	3
B.	Processus de révision de la Constitution turque	3
III.	Observations liminaires	4
IV.	Analyse	5
A.	Procédure d'adoption des modifications de la Constitution	5
1.	Régularité de la procédure parlementaire.....	5
2.	Calendrier de l'adoption de la révision : effets de l'état d'urgence	7
B.	Choix du régime présidentiel	10
C.	La séparation des pouvoirs dans la Constitution révisée	12
1.	Élection et mandat du Président.....	12
2.	Nouveaux pouvoirs du Président.....	15
a.	Pouvoir de nomination et de révocation des vice-présidents et ministres, pouvoir de nomination et de révocation des hauts représentants de l'État.....	15
b.	Pouvoir de déterminer les politiques nationales en matière de sécurité et de prendre les mesures nécessaires	17
c.	Pouvoir de déclaration de l'état d'urgence	18
d.	Pouvoir législatif.....	18
e.	Pouvoir de dissolution du Parlement.....	20
f.	Pouvoir de préparation du budget de l'État.....	21
g.	Droit de veto sur les lois et droit de s'exprimer devant la Grande Assemblée nationale turque.....	22
h.	Droit de nommer des membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs ainsi que des juges de la Cour constitutionnelle	22
3.	Les contre-pouvoirs de la Grande Assemblée nationale turque.....	22
a.	Simultanéité des élections législatives et présidentielles.....	23
b.	Enquête parlementaire.....	23
c.	Pouvoir de contrôle des décrets présidentiels	25
D.	Indépendance de la justice	25
1.	Conseil supérieur des juges et des procureurs	25
2.	Conseil d'État	27
3.	Cour constitutionnelle	27
V.	Conclusions.....	27

I. Introduction

1. Le président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a informé la Commission de Venise, dans une lettre datée du 16 décembre 2016, que sa commission avait décidé le 14 décembre de demander un avis sur le projet de loi portant révision de la Constitution de la Turquie, à lui soumettre dans les meilleurs délais.
2. Les rapporteurs ont été M. Richard Barrett, Mme Veronika Bilkova, Mme Sarah Cleveland, M. Jean-Claude Scholsem, Mme Hanna Suchocka et M. Kaarlo Tuori.
3. Les autorités turques ont fourni le 3 février 2017 à la Commission de Venise une traduction en langue anglaise des modifications de la Constitution (CDL-REF(2017)005 ; voir également CDL-REF(2017)003 et CDL-REF(2017)018). Les rapporteurs ont préparé leurs observations sur la base de ce texte, qui pourrait ne pas rendre précisément et en tout point le sens de l'original. Certains des problèmes soulevés pourraient ainsi trouver leur source dans la traduction plutôt que dans la teneur même des dispositions concernées.
4. Une délégation du groupe de travail composée de Mme Hanna Suchocka et de M. Richard Barrett, accompagnés de M. Thomas Markert et de Mme Simona Granata-Menghini, s'est rendue à Ankara les 20 et 21 février 2017, où elle s'est entretenue avec des membres du groupe de travail présidentiel sur la Constitution, de la Cour constitutionnelle, des partis politiques représentés au Parlement et du ministère de la Justice. La Commission remercie les autorités turques de leur disponibilité et de leur appui. La délégation s'est aussi entretenue avec des représentants de la société civile.
5. La Commission de Venise a en outre pris connaissance du document préparé par les autorités turques dans la perspective de la visite des rapporteurs à Ankara (CDL-REF(2017)015).
6. Le présent avis a été examiné par la sous-commission sur les institutions démocratiques le 9 mars 2017, puis adopté par la Commission de Venise à sa 110^e session plénière (Venise, 10-11 mars 2017).

II. Contexte

A. Coup d'état avorté du 15 juillet 2016

7. À la suite de la tentative de coup d'état du 15 juillet 2016, l'état d'urgence a été déclaré en Turquie le 20 juillet. Il a ensuite été prolongé à deux reprises — la seconde fois pour 90 jours à compter du 19 janvier 2017, après les attentats odieux qui ont eu lieu le 31 décembre 2016 en Turquie.
8. La Commission de Venise condamne fermement et résolument une fois encore la brutalité des auteurs, et exprime sa solidarité avec la société turque, qui a fait front dans l'unité. Le nom complet de la Commission de Venise est « Commission européenne pour la démocratie par le droit » : un coup d'état contre un gouvernement démocratique est par nature une négation des valeurs de la démocratie et de l'État de droit. La Commission de Venise s'opposera toujours à toute tentative de renversement par la force d'un gouvernement démocratiquement élu.

B. Processus de révision de la Constitution turque

9. L'actuelle Constitution de la République de Turquie, que le peuple a approuvée par référendum en 1982 après une période de régime militaire, a été révisée près de vingt fois. Dans trois cas, les modifications ont été en partie (1987) ou en totalité (2007 et 2010)

approuvées par référendum¹. Avec la révision de 2007, le rôle du Président a gagné en importance, et les spécialistes ont décrit le système comme une sorte de « parlementarisme atténué »², assimilable à l'une des nombreuses formes de régime semi-présidentiel. L'élection du Président au suffrage universel, introduite en 2007, constitue l'élément principal de cette évolution vers un régime semi-présidentiel.

10. La présidence de l'exécutif a figuré au cœur de la campagne du Parti de la justice et du développement (AKP) aux élections législatives de juin 2015. Les 18 articles de la révision actuelle de la Constitution ont été soumis au Parlement par l'AKP et le Parti d'action nationaliste (MHP) le 10 décembre 2016.

11. Une commission constitutionnelle a adopté le 30 décembre 2016 la loi de 18 articles portant modification de la Constitution turque. La Grande Assemblée nationale de Turquie a entamé l'examen du projet article par article le 9 janvier 2017.

12. Ce même jour, la police a dispersé en face du Parlement une manifestation de protestation contre la révision. Dans une circulaire du 10 janvier 2017³, le gouverneur d'Ankara, se fondant sur l'article 11 de la loi sur l'état d'urgence, a interdit pour 30 jours toute réunion publique dans des lieux publics (routes, places, boulevards, rues, etc.), toute manifestation comme pièce de théâtre, spectacle, déclaration ou communiqué de presse, et toute ouverture de stand. Des interdictions similaires ou des restrictions partielles ont également été mises en place par d'autres gouverneurs⁴.

13. La Grande Assemblée nationale a adopté les modifications le 21 janvier 2017 par 339 voix contre 142, cinq abstentions et deux bulletins nuls. La Constitution turque exigeait une majorité des trois cinquièmes (plus de 330 voix) pour que la révision soit soumise au peuple par référendum.

14. Des bagarres ont eu lieu au cours du débat parlementaire entre des députés de l'AKP et du plus grand parti d'opposition (le CHP), ce dernier ayant estimé que le secret du vote n'avait pas été respecté.

15. Le texte de la révision a été signé par le Président le 10 février 2017 et sera soumis au peuple par référendum le 16 avril 2017.

III. Observations liminaires

16. La réforme de la Constitution a occupé ces dernières années une place de premier plan dans la vie politique en Turquie. La Commission de Venise a indiqué qu'elle était favorable à une réforme totale visant à remplacer la Constitution de 1982 dans un processus aussi large, ouvert et inclusif que possible, associant l'opposition, la société civile et l'opinion publique⁵ ; elle a aussi proposé son assistance aux autorités turques, si elles la désiraient. Les autorités turques n'ont toutefois pas eu recours à la Commission pour la préparation des modifications

¹ Sur cette dernière révision et son référendum, voir Ergun Özbudun, *Turkey's Constitutional Reform and the 2010 Constitutional Referendum*, consultable sur le site IEMED (http://www.iemed.org/observatori-en/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/med.2011/Ozbudun_en.pdf, consulté le 4 février 2017).

² Ergun Özbudun, cité par Levent Gönenç, « Presidential Elements in Government : turkey », *European Constitutional Law Review*, 2008, p. 499.

³ <http://www.ankara.gov.tr/2911-ve-2559-sayili-kanunlar-geregince-yasaklama> (en langue turque)

⁴ À Kahramanmaraş, Sanliurfa, Afyonkarahisar, Artvin.

⁵ Commission de Venise, Avis intérimaire relatif au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs (du 27 septembre 2010) de la Turquie, CDL-AD(2010)042, paragraphes 11,16 ; voir également Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie (CDL-AD(2009)006).

envisagées ici. Au vu des circonstances dans lesquelles se trouve la Turquie, la Commission a néanmoins décidé de présenter son avis avant le référendum.

17. Les tentatives de réforme constitutionnelle totale n'ont pas jusqu'à présent emporté le soutien politique nécessaire. Le projet de texte de 18 articles examiné ici n'en constitue pas moins une très ample révision : en modifiant près d'une cinquantaine de dispositions de la Constitution et en abrogeant 21 autres, il transforme le régime politique turc en ce que les autorités ont qualifié de système présidentiel « à la turque ». Il n'y a en soi rien à y redire, mais il convient de procéder à une appréciation globale de ce système, de façon à déterminer en particulier si les principes fondamentaux de séparation des pouvoirs et de freins et contrepoids ont été respectés. Tous les changements sont obtenus par greffage de nouvelles dispositions présidentielles sur une constitution à caractère originellement parlementariste. D'un point de vue légistique, cette méthode paraît assez lourde, et se traduira par de nombreuses difficultés et incertitudes.

18. Les modifications proposées ont des teneurs très diverses, et leur analyse individuelle détaillée dépasserait la portée du présent avis. La Commission de Venise s'est donc concentrée sur trois points particulièrement importants pour l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme : le calendrier et la régularité de la procédure de réforme constitutionnelle ; la question de savoir si la réforme proposée instaure une séparation des pouvoirs suffisante ; et dans ce contexte, celle de savoir si la révision garantit assez d'indépendance à la justice.

IV. Analyse

A. Procédure d'adoption des modifications de la Constitution

19. La Commission de Venise a déjà indiqué que *« des procédures d'amendement bien conduites et qui laissent du temps au débat institutionnel et public peuvent à la longue contribuer énormément à la légitimité, au sentiment d'appropriation à l'égard de la constitution ainsi qu'au développement et à la consolidation des traditions constitutionnelles démocratiques. En revanche, des règles et des procédures relatives au changement démocratique qui laisseraient le champ libre à l'interprétation et à la contestation, ou qui seraient appliquées trop rapidement ou sans débat démocratique, pourraient affaiblir la stabilité démocratique et, à terme, la légitimité de la constitution elle-même. En ce sens, la Commission a maintes fois souligné qu'une participation en temps utile, en connaissance de cause, ouverte et en bonne et due forme de toutes les forces politiques et de la société civile au processus de réforme peut contribuer, dans une mesure importante, à établir un consensus et à forger le succès de la révision constitutionnelle, même si cela exige inévitablement du temps et des efforts. Pour que cela se réalise les obligations positives de l'État sont tout aussi importantes, notamment celles qui consistent à veiller à ce que le droit à la liberté de réunion pacifique et le droit à la liberté d'expression ainsi qu'une diffusion complète, adéquate et équitable des arguments puissent être exercés sans entrave. »*⁶

1. Régularité de la procédure parlementaire

20. La procédure parlementaire d'adoption des modifications de la Constitution a présenté quelques anomalies et fait apparaître des problèmes inquiétants.

21. Les débats, tout d'abord, ont eu lieu en l'absence d'un nombre significatif de députés de l'opposition. L'immunité parlementaire de plusieurs députés a en effet été levée en vertu des modifications adoptées le 20 mai 2016, publiées au journal officiel le 8 juin 2016 et entrées en vigueur le même jour. Le 4 novembre 2016, le président et huit autres députés du deuxième

⁶ Commission de Venise, Rapport sur l'amendement constitutionnel, CDL-AD(2010)001, paragraphes 204 et 205.

parti d'opposition par la taille, le HDP (Selahattin Demirtas), ont été mis en détention préventive. Treize députés du HDP sont actuellement en détention, bien que la Commission de Venise ait recommandé de restaurer l'immunité parlementaire en Turquie⁷.

22. L'article 175 de la Constitution et l'article 94 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale⁸ prescrivent par ailleurs le vote à bulletin secret. L'article 175 de la Constitution dit que *l'Assemblée adopte une proposition de modification de la Constitution à la majorité des trois cinquièmes du nombre total de ses députés par vote à bulletin secret*. Le règlement intérieur de la Grande Assemblée nationale de Turquie précise le déroulement du vote à bulletin secret (article 148) : *trois bulletins circulaires de papier (un blanc, un vert et un rouge) sont remis simultanément à chaque député. Le bulletin exprimant le vote est placé dans l'urne, les deux autres sont déposés à l'endroit indiqué*.

23. Cette règle n'a pas été parfaitement respectée au cours du vote de la révision constitutionnelle qui nous occupe ici. Pendant le scrutin, plusieurs députés ont voté publiquement en faveur des modifications, en montrant le bulletin blanc avant de le placer dans l'urne. Toute la procédure a été enregistrée et diffusée sur les médias publics. Il était possible de voir le tampon sur la main de certains députés. De plus, des bulletins inutilisés ont été récupérés après le vote et auraient servi à identifier les députés, surtout de l'AKP et du MDH, qui n'avaient pas voté en faveur des modifications⁹.

24. La façon dont s'est déroulé le débat parlementaire sur la révision a également été critiquée en Turquie. Les débats quotidiens duraient pratiquement sans interruption de l'après-midi jusqu'au matin suivant. Des séances d'une telle longueur ont permis de boucler la procédure très rapidement : aux deux lectures en séance plénière, les modifications ont été examinées et adoptées en 12 jours (les débats au sein de la commission constitutionnelle avaient duré neuf jours). À l'issue de la délibération, le texte est toutefois resté 13 jours au Parlement, et le président l'a encore retenu 14 autres jours. On s'explique mal l'urgence dans laquelle ont été menés les débats, eu égard aux lenteurs qui les ont suivis.

25. Les débats ont été diffusés en direct sur la chaîne de télévision TRT-3 et sur l'internet de 14 heures à 19 heures les mardis, mercredis et jeudis, comme le prévoyait la législation afférente. Selon les autorités turques, ils étaient diffusés en direct sur l'internet après 19 heures. Bien que cela soit conforme aux règles ordinaires de diffusion des débats parlementaires, la plage de diffusion directe à la télévision aurait dû être prolongée en raison de l'importance des questions examinées, et du fait que la séance durait toute la nuit.

26. La Commission de Venise estime que le non-respect du secret du scrutin est une entorse grave à la procédure de révision constitutionnelle, car il fait planer un doute sur la sincérité du soutien à la réforme et sur l'engagement personnel exprimé par le vote des députés. Il est en outre regrettable que la procédure parlementaire n'ait pas fourni une authentique possibilité de débat ouvert à toutes les forces politiques représentées au Parlement. Au moment du vote, 11 députés étaient en détention.

⁷ Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire), CDL-AD(2016)027, paragraphes 78 sqq.

⁸ https://global.tbmm.gov.tr/docs/rules_of_procedure_en.pdf

⁹ <http://www.hurriyetdailynews.com/secret-ballot-debate-grows-as-charter-talks-proceed.aspx?PageID=238&NID=108381&NewsCatID=338>. Le CHP avait annoncé vouloir contester la violation du secret du scrutin devant la Cour constitutionnelle (<http://www.birgun.net/haber-detay/turkey-s-chp-to-take-constitutional-amendments-to-supreme-court-144167.html>), mais a finalement changé d'avis (<http://www.hurriyetdailynews.com/main-opposition-to-not-appeal-to-turkeys-top-court-over-constitution-change.aspx?pageID=238&nID=109739&NewsCatID=338>).

2. Calendrier de l'adoption de la révision : effets de l'état d'urgence

27. La procédure parlementaire d'examen et d'adoption de la révision a eu lieu pendant l'état d'urgence. Le référendum est prévu pour le 16 avril 2017, alors que l'état d'urgence aura été en place pendant près de neuf mois sans interruption.

28. La Commission a rappelé à plusieurs reprises que « *la transparence, l'ouverture, la volonté de faire participer l'opinion, un calendrier approprié, des conditions garantissant le pluralisme et un véritable débat sur les questions controversées sont les conditions clés d'un processus constituant démocratique* »¹⁰. « *L'adoption d'une nouvelle Constitution qui soit un bon texte doit être fondée sur le consensus le plus large possible au sein de la société et [...] une discussion approfondie associant les diverses forces politiques, les ONG, les associations citoyennes, les milieux universitaires et les médias est une condition déterminante pour l'adoption d'un texte durable, acceptable par l'ensemble de la société et conforme aux normes démocratiques. Il faudrait éviter des contraintes de temps trop rigides. Le calendrier d'adoption de la nouvelle Constitution devrait suivre l'avancement du débat.* »¹¹ Un débat public approfondi, transparent et libre devrait se dérouler « *dans un climat favorable à un tel débat* »¹². « *En outre, lorsqu'un référendum est organisé, il est capital qu'il le soit dans les règles, d'une manière qui garantisse la clarté et la transparence, et qui présente à l'électorat plusieurs options claires et précises.* »¹³

29. Aucune règle formelle de droit international ne s'oppose à ce qu'une constitution soit modifiée dans des situations d'exception, à savoir le temps de guerre, la loi martiale, l'état de siège ou les mesures extraordinaires. Une interdiction de cette nature n'en figure pas moins dans les constitutions de plusieurs pays (Albanie, Estonie, Géorgie, Lituanie, République de Moldova, Monténégro, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Espagne, Ukraine)¹⁴. Le paragraphe 6 de l'article 228 de la Constitution polonaise dit par exemple clairement qu'il n'est pas possible de modifier la Constitution, les textes relatifs aux élections à la Diète ou au Sénat et aux organes des collectivités locales pendant que des mesures d'exception sont en place. De même, le paragraphe 2 de l'article 147 de la Constitution lituanienne dit que la Constitution ne peut pas être révisée pendant l'état d'urgence ou la loi martiale, et l'article 157 de la Constitution ukrainienne que cette dernière ne peut pas être révisée pendant les périodes de loi martiale ou d'état d'urgence. La Constitution turque ne contient pas de dispositions en ce sens.

30. Ces interdictions soulignent bien à quel point il est important de protéger les piliers d'un système politique, notamment la constitution et le système électoral. L'état d'urgence peut en effet entraver le fonctionnement normal du Parlement (surtout en ce qui concerne le rôle de l'opposition) et très souvent aussi celui des médias, et restreindre l'exercice des libertés politiques, comme la liberté de réunion. Dans ces conditions, il se pourrait que la révision de la constitution ne se fasse pas de façon pleinement démocratique.

31. Aucune règle formelle de droit international ne s'oppose non plus à ce qu'un État organise des élections ou un référendum pendant un état d'exception. Mais plusieurs constitutions prévoient qu'une telle situation impose ou permet le report d'élections, par exemple par

¹⁰ Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise, CDL-AD(2011)001.

¹¹ Avis sur le projet de nouvelle constitution islandaise, (CDL-AD(2013)010).

¹² Commission de Venise, Avis relatif à la procédure d'amendement de la Constitution de l'Ukraine, CDL-AD(2004)030. Voir également Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution roumaine, CDL-AD(2014)010; Azerbaïdjan, avis sur le projet de révision de la Constitution soumise au référendum du 26 septembre 2016, CDL-AD(2016)029.

¹³ Commission de Venise, Rapport sur l'amendement constitutionnel, CDL-AD(2010)001, paragraphe 192.

¹⁴ Commission de Venise, Rapport sur l'amendement constitutionnel, CDL-AD(2010)001.

prolongation de la législature (Croatie¹⁵, Italie¹⁶, Allemagne¹⁷, Grèce¹⁸, Pologne¹⁹, Lituanie²⁰, Slovénie²¹, Espagne²², Hongrie²³ et Canada²⁴). De même, il peut être interdit de dissoudre le Parlement en état d'exception (Allemagne²⁵, Espagne²⁶, Portugal²⁷, Pologne²⁸, Hongrie²⁹, Russie³⁰). En Turquie, des élections doivent être reportées si l'état de guerre est déclaré (article 78 de la Constitution).

32. Ces précautions témoignent de l'inquiétude qu'inspire la possibilité qu'en situation d'urgence, l'État ne soit plus nécessairement en mesure de satisfaire aux normes constitutionnelles et internationales en matière d'élections libres et équitables. Les normes définies dans le Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise³¹, par exemple, veulent qu'un référendum se fonde sur le principe du suffrage universel, égal, libre et secret ; la ou les questions doivent être clairement formulées ; le référendum doit être organisé par un organisme indépendant ; les autorités doivent fournir une information objective et ne pas exercer d'influence sur les résultats du scrutin en menant une campagne partisane ; les moyens publics d'information doivent être neutres, particulièrement dans la couverture de l'actualité ; les droits de l'homme fondamentaux, en particulier la liberté d'expression, la liberté de réunion et le droit à la sécurité, doivent être pleinement respectés³².

33. La Commission de Venise a déjà indiqué que « *la tenue d'élections démocratiques et donc l'existence même de la démocratie ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et tout particulièrement de la liberté d'expression et de la presse, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques. Le respect de ces libertés est notamment indispensable pendant les campagnes électorales. Les restrictions à ces droits fondamentaux doivent être conformes à la Convention européenne des droits de l'homme et, plus généralement, aux conditions de base légale, d'intérêt public et de proportionnalité.* »³³

¹⁵ Article 77 de la Constitution.

¹⁶ Article 60 de la Constitution.

¹⁷ Article 115h de la Constitution.

¹⁸ Article 53 de la Constitution.

¹⁹ Article 228 de la Constitution.

²⁰ Article 143 de la Constitution.

²¹ Article 81 de la Constitution.

²² Article 53 de la Constitution.

²³ Article 48 de la Constitution.

²⁴ Article 4(2) de la Constitution.

²⁵ Article 115h de la Constitution.

²⁶ Article 116 de la Constitution.

²⁷ Article 172 de la Constitution.

²⁸ Article 228 de la Constitution.

²⁹ Article 48 de la Constitution.

³⁰ Article 109 de la Constitution.

³¹ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière référendaire, CDL-AD(2007)008.

³² Voir également Commission de Venise, Avis sur la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums (CDL-AD(2005)041), et Avis sur la compatibilité avec les principes constitutionnels de la décision du Conseil suprême de la République autonome de Crimée en Ukraine de tenir un référendum sur la question de devenir un territoire constitutif de la Fédération de Russie ou de restaurer la Constitution de la Crimée de 1992, CDL-AD(2014)002.

³³ Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices (19 octobre 2002), CDL-AD(2002)023, paragraphe 60.

34. La Commission de Venise estime qu'il existe un réel danger que les processus démocratiques soient affectés par des restrictions au fonctionnement normal de l'État de droit. Des principes électoraux fondamentaux risquent également d'être compromis par l'état d'urgence, surtout pour ce qui est de l'égalité des chances. Il est en outre évident que les résultats d'un scrutin pourraient ne pas être démocratiques si des droits civils et politiques sont suspendus.

35. La Commission a en fait vu d'un bon œil une disposition de la Constitution géorgienne interdisant la tenue d'élections pendant l'état d'urgence ou la loi martiale, et cela jusqu'à soixante jours après leur levée, « *car les élections exigent un climat politique paisible, la pleine concrétisation de la totalité des libertés et droits de l'homme et des conditions garantissant intégralement l'ordre public et la sécurité* »³⁴.

36. Cette analyse vaut à plus forte raison pour l'organisation d'un référendum constitutionnel³⁵, surtout si ledit référendum entraîne un changement de système politique³⁶. Bien sûr, l'effondrement complet du système constitutionnel en place pourrait justifier l'organisation d'un référendum pendant l'état d'urgence. La révision à caractère permanent d'une constitution ne serait alors possible pendant l'état d'urgence que si la situation garantit le respect des principes démocratiques. Les paragraphes qui suivent sont à lire dans cette logique.

37. En ce qui concerne la situation créée par l'état d'urgence actuel en Turquie, la Commission de Venise s'est déjà inquiétée de la mise en liquidation de plusieurs médias privés³⁷ ainsi que des graves restrictions à la liberté d'expression et des médias imposées par des décrets-lois pris en vertu de l'état d'urgence³⁸. Selon les chiffres fournis par les autorités turques³⁹, 190 médias au total (dont des maisons d'édition, des journaux et magazines, des agences de presse, des stations de radio et des chaînes de télévision) ont été fermés depuis juillet 2016 ; mais les décrets-lois 675 et 679 ont annulé 23 de ces fermetures. Comme l'a observé le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *plus de 150 médias, dont des journaux, des stations de radio, des chaînes de télévision et des maisons d'édition, ont été fermés et leurs avoirs liquidés par décret gouvernemental, en dehors de toute décision de justice. Parallèlement, le nombre des journalistes emprisonnés, qui était nettement retombé les années précédentes, a bondi, et aurait atteint 151 au moment de la préparation du document*⁴⁰. *Le Commissaire s'est déclaré extrêmement préoccupé par le fait que la situation était caractérisée par de nombreuses violations patentes des principes garantis par la CEDH, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales en la matière. Ces violations ont eu un effet dissuasif indéniable, perceptible non seulement dans l'autocensure pratiquée par les autres médias non contrôlés par le gouvernement ou qui ne s'inscrivent pas dans sa mouvance et dans celle du parti politique au pouvoir, mais aussi parmi la population ordinaire. Cela a suscité*

³⁴ Avis sur un projet de loi constitutionnelle portant modification de la Constitution de la Géorgie, CDL-AD(2009)030, paragraphe 5.

³⁵ Gross et Ní Aoláin, *Times of Crisis : Emergency Powers in Theory and Practice* (2011 Cambridge).

³⁶ Voir également Commission de Venise, CDL-STD(1995)012, « Les pouvoirs d'exception », rapport préparé par Ergun Özbudun et Mehmet Turhan, *Science and technique of democracy* n° 12, 1995.

³⁷ Commission de Venise, Opinion on Emergency Decree Laws Nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016, paragraphes 178 sqq. (en anglais).

³⁸ Commission de Venise, Opinion on the measures provided in the recent emergency decree laws with respect to freedom of the media in Turkey, CDL(2017)006 (en anglais).

³⁹ CDL-REF(2017)010.

⁴⁰ Memorandum of the Commissioner for Human Rights on freedom of expression and media freedom in Turkey <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2961658&SecMode=1&DocId=2397056&Usage=2>. CommDH(2017)5 (en anglais et turc).

*une situation extrêmement peu propice au journalisme, et appauvri le débat politique, devenu unilatéral.*⁴¹

38. Le décret-loi d'urgence n° 687 du 9 février 2017 a retiré au Conseil électoral supérieur le pouvoir de sanctionner les stations de radio et les chaînes de télévision privées dont les émissions sont partisans ou tendancieuses pendant les campagnes électorales et référendaires. Cette modification, sans véritable rapport avec l'état d'urgence en tant que tel, mais clairement liée à la campagne référendaire, est entrée en vigueur bien qu'elle contredise l'esprit, sinon la lettre, de l'article 67 de la Constitution turque, qui dit qu'*une modification de la législation électorale ne peut pas être applicable à des élections organisées moins d'un an après l'entrée en vigueur du nouveau texte*. Même si l'analyse du sens exact et des conséquences de cette disposition dépasse le propos du présent avis, il est évident que ce changement affecte les règles ordinaires de couverture médiatique des campagnes électorales et référendaires, et a un impact notable sur le principe de neutralité des médias.

39. En ce qui concerne la liberté de réunion, le gouverneur d'Ankara s'est appuyé sur la législation d'urgence pour interdire tout rassemblement pendant la période de l'examen parlementaire des modifications ; des interdictions de ce type ont aussi été mises en place dans d'autres régions en Turquie.

40. Des élections législatives ont eu lieu en Turquie en 2002 pendant l'état d'urgence, et les principes de la démocratie semblent avoir été relativement bien respectés à cette occasion. Des élections présidentielles vont bientôt avoir lieu en France, alors que le pays est en état d'urgence. Mais il n'y a pas d'analogie possible : pendant les élections de 2002 en Turquie, l'état d'urgence ne concernait qu'une région, contrairement à l'état d'urgence actuel qui couvre tout le territoire, et il ne restreignait pas à grande échelle les droits de l'homme de l'ensemble de la population nationale. Dans le cas des prochaines élections présidentielles et législatives françaises, les mesures prises en vertu de l'état d'urgence affectent beaucoup moins le fonctionnement des institutions et les droits civils et politiques.

41. La Commission de Venise rappelle que « *la réforme constitutionnelle est un processus qui exige un débat public ouvert et libre, et un temps suffisant pour que l'opinion publique puisse examiner les questions et peser sur le résultat* »⁴² ; à la lumière de ce qui précède, elle estime extrêmement douteux que le référendum constitutionnel prévu pour le 16 avril 2017 puisse satisfaire aux principes démocratiques de la tradition démocratique européenne. Et même si ces normes sont respectées, la crédibilité des résultats d'un référendum organisé pendant un état d'urgence visant à renforcer les pouvoirs du gouvernement en serait compromise.

42. Deux possibilités seraient conformes aux normes démocratiques : s'il est absolument indispensable d'organiser un référendum constitutionnel pendant l'état d'urgence, il conviendrait de lever les restrictions aux libertés politiques ; ou, si cela n'est pas possible, il faudrait reporter le référendum jusqu'à la levée de l'état d'urgence, ou du moins desdites restrictions.

B. Choix du régime présidentiel

43. Les modifications de la Constitution examinées ici visent à convertir le régime politique turc en un régime présidentiel « à la turque ».

⁴¹ Memorandum of the Commissioner for Human Rights on freedom of expression and media freedom in Turkey, paragraphe 22. Voir également Commission de Venise, Opinion on the measures provided in the recent emergency decree-laws with respect to freedom of the media in Turkey, CDL-AD(2017)007 (en anglais).

⁴² Commission de Venise, Rapport sur l'amendement constitutionnel, CDL-AD(2010)001, paragraphe 245.

44. La Commission de Venise a déjà rappelé par le passé qu'il incombe à chaque pays de faire son choix entre un régime présidentiel, semi-présidentiel ou parlementaire, et que tous ces régimes peuvent en principe être rendus compatibles avec les normes démocratiques, tant que, notamment, le parlement conserve un pouvoir de contrôle suffisant de l'exécutif⁴³. La Commission de Venise n'en a pas moins vu d'un bon œil et soutenu à maintes reprises des réformes constitutionnelles visant à réduire les pouvoirs du président et à accroître ceux du parlement⁴⁴. Les principes fondamentaux de l'État de droit, de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice forment un cadre qui confère leur légitimité à divers systèmes politiques et de gouvernement, du moment qu'ils restent démocratiques. Le non-respect de ces règles fondamentales pourrait conduire à la transformation (ou plutôt à la dérive) de l'ensemble du système en un régime autoritaire. Ce danger est plus grand dans le cas de l'introduction d'un système présidentiel que dans celui de la création d'un régime parlementaire. Le présidentielisme est souvent considéré dans les ouvrages spécialisés comme moins propice à la démocratie d'une manière générale, surtout dans les pays profondément divisés politiquement, où plus de deux partis cherchent à obtenir le pouvoir, et qui ne possèdent pas une longue tradition du compromis politique⁴⁵. Un régime présidentiel doit comporter de puissants freins et contrepoids. Il est essentiel, en particulier, que la justice y soit forte et indépendante, car les différends qui se règlent d'habitude par le débat et la négociation politiques en régime parlementaire doivent souvent être tranchés par les tribunaux dans un régime présidentiel.

45. Les États-Unis d'Amérique sont souvent cités comme un exemple de régime présidentiel démocratique, et ont été invoqués à l'appui de la transition vers un régime présidentiel en Turquie. La Commission de Venise a déjà fait valoir que « *toute constitution résulte de la recherche d'un équilibre entre différents pouvoirs. Si des compétences sont confiées à un organe d'État, les autres doivent pouvoir exercer un contrôle effectif de l'exercice de ces compétences. Plus une institution est puissante, plus elle doit être soumise à des mécanismes de contrôle stricts. Le droit constitutionnel comparé ne peut être réduit à la recherche d'une disposition consacrée dans la constitution d'un autre pays pour justifier sa nature démocratique dans la constitution d'un autre pays. Toute constitution est un ensemble complexe de freins et de contrepoids, si bien que les différentes dispositions doivent être examinées en fonction de leur intérêt pour l'équilibre des pouvoirs dans son ensemble* ». ⁴⁶ Il n'y a guère de ressemblance entre les modifications de la Constitution envisagées en Turquie et le régime politique des États-Unis d'Amérique. Comme on le verra ci-dessous, le projet de révision de la Constitution turque confère au Président sensiblement plus de pouvoirs, et prévoit notablement moins de freins et de contrepoids entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et la justice que le système constitutionnel nord-américain. Contrairement à ce que l'on trouve dans ce dernier, le bicaméralisme, le fédéralisme, l'élection du vice-président, l'influence du Parlement sur les

⁴³ Commission de Venise, Avis intérimaire sur la réforme constitutionnelle en République d'Arménie, CDL-AD(2004)044 paragraphe 42 (en anglais); la Commission avait en particulier observé qu'en Arménie, où le président élu au suffrage universel est le véritable « moteur » du système politique, il serait assez dangereux pour la vie démocratique de l'État d'accroître encore ses pouvoirs sans renforcer d'autant le rôle de l'Assemblée nationale.

⁴⁴ Notamment : Avis sur le projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine soumis par le Président de l'Ukraine le 2 juillet 2014, CDL-AD(2014)037; Opinion on the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic (version publiée le 21 mai 2010, en anglais), CDL-AD(2010)015; Avis final sur la réforme constitutionnelle en République d'Arménie, CDL-AD(2005)025; Avis sur le projet d'amendement de la Constitution de la République de Géorgie (CDL-AD(2004)008).

⁴⁵ Juan J. Linz, The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy*, Vol. 1, 1990, p. 52-69; Donald L. Horowitz, « Comparing Democratic Systems », *Journal of Democracy*, Vol. 1, 1990, p. 73-79; Scott Mainwaring, « Presidentialism, Multipart Systems, and Democracy: the Difficult Equation », *Kellogg Institute Working Paper No 144*, 1990; Juan J. Linz, Arturo Valenzuela (eds), *The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994; Michael J. Mezey, *Presidentialism: Power in Comparative Perspective*, Rienner, 2013.

⁴⁶ Commission de Venise, Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, CDL-AD(2013)012.

nominations au sein du pouvoir exécutif seraient absents de la nouvelle Constitution turque, qui conférerait au Président le pouvoir de dissoudre le Parlement à sa guise (ce qui lui ferait toutefois courir le risque de perdre son mandat) ; les élections présidentielles et législatives auraient lieu en même temps tous les cinq ans, alors que les électeurs américains peuvent voter tous les deux ans à mi-parcours du mandat ; et la justice ne serait même pas forte et indépendante. Il convient de rappeler ici que l'ancrage trop fragile de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs a laissé dériver des régimes présidentiels inspirés des États-Unis vers l'autoritarisme en Amérique du Sud, en Asie et en Afrique.

C. La séparation des pouvoirs dans la Constitution révisée

46. Les autorités turques ont ainsi expliqué l'essence de la réforme : *le trait principal de la révision est qu'elle élimine le dédoublement de l'autorité au sein du pouvoir exécutif. Le Président étant élu au suffrage universel, il est politiquement responsable devant la nation, ce qui élimine le risque de crise d'État que pourraient susciter les amples pouvoirs exécutifs conférés au Président entre lui-même d'un côté, et le Premier ministre et le Conseil des ministres de l'autre. La démocratie s'enracine dans la redevabilité. Dans la Constitution actuelle, le Président n'a aucune responsabilité à cet égard, malgré ses nombreuses fonctions et compétences. Le titre de l'actuel article 105 de la Constitution (redevabilité et non-redevabilité) souligne bien qu'il n'a de comptes à rendre qu'en cas de trahison. La révision modifie cet article et son titre, qui devient « responsabilité pénale du Président ». Si la révision est approuvée par la nation, le Président devra rendre compte non seulement de ses actes exécutifs, de ses actions et du fonctionnement de son gouvernement, mais aussi de son inaction. La révision remet tout le pouvoir exécutif au Président, élu au suffrage universel, et tout le pouvoir législatif à l'Assemblée. Le Président n'est pas habilité à soumettre de projets de loi. Le principe des freins et contrepoids au sein du gouvernement est mieux respecté puisque le pouvoir législatif est complètement séparé du pouvoir exécutif. Le Président est politiquement responsable devant le peuple qui l'a élu.*⁴⁷

47. L'analyse des modifications conduit toutefois la Commission de Venise à conclure à une concentration excessive des pouvoirs exécutifs sur la fonction présidentielle et à l'affaiblissement du contrôle exercé sur cette dernière par le Parlement. En ce qui concerne en particulier la redevabilité du Président, la Commission de Venise ne pense pas qu'elle soit garantie par la révision. Le Président n'a pratiquement plus aucun compte à rendre à la nation pendant son mandat ; il n'a à le faire que s'il se présente pour un second mandat. Le rythme normalement quinquennal des élections réduit considérablement sa redevabilité démocratique, par exemple par rapport au système américain d'élections de mi-parcours au Congrès, tenues tous les deux ans. La Grande Assemblée nationale turque ne peut pas voter de motion de censure contre le Président, et il n'y a pas de possibilité d'interpellation : seules sont possibles les questions écrites, qui doivent être soumises aux vice-présidents et ministres (paragraphe 5 de l'article 98 modifié). De plus, le Président jouit d'une immunité générale en ce qui concerne toute infraction pénale, sauf celles qu'il commettrait dans l'exercice de ses fonctions présidentielles ; il peut alors faire l'objet d'une procédure de destitution très complexe, dans laquelle la décision revient en dernier ressort à la Cour constitutionnelle, dont il nomme directement ou indirectement les membres.

1. Élection et mandat du Président

48. Le Président de la République de Turquie est élu depuis 2007 au suffrage universel pour cinq ans, et rééligible une fois (article 101). La révision préserve ce modèle. Tout citoyen turc éligible à un siège de député, ayant plus de 40 ans et ayant effectué des études supérieures peut se porter candidat à la présidence.

⁴⁷ CDL-REF(2017)015, p. 6

49. Les candidats sont désignés par les partis ou groupes de partis politiques ayant obtenu en tout plus de 5 % des suffrages valablement exprimés aux dernières élections législatives, ou par 100 000 électeurs. Le droit de désigner des candidats est ainsi élargi aux partis ayant obtenu entre 5 % et 10 % des suffrages et au peuple. La Commission de Venise se félicite que le peuple puisse maintenant désigner des candidats, mais la barre est placée relativement haut⁴⁸, et il faudra voir dans quelle mesure il sera fait usage de cette possibilité.

50. Le projet de révision prévoit que le nombre de candidats peut être assez bas, ou même qu'il peut n'y avoir qu'un seul candidat au second tour : auquel cas, l'article 101 révisé dit que l'élection devient un référendum, et que le candidat est élu à la majorité simple des suffrages. Cette règle n'est pas illégitime ni illégale en soi, elle existe déjà dans la Constitution actuelle, mais elle est très inhabituelle. Après tout, une élection est par nature un choix entre des concurrents, et perd son sens autrement.

51. La Constitution actuelle prévoit qu'à son élection, *le nouveau président doit quitter le parti dont il pourrait être membre, ainsi qu'abandonner son siège éventuel à la Grande Assemblée nationale turque* (article 101). Cette seconde exigence est préservée dans le projet de révision, mais pas la première, ce qui a des conséquences importantes : la règle de simultanéité des élections présidentielles et législatives (à une exception près, voir ci-dessous), et la suppression de l'interdiction d'appartenance à un parti politique pour le Président font qu'un parti dominera probablement le pouvoir exécutif, et sera en même temps majoritaire, ou du moins très largement représenté, au sein du pouvoir législatif. Le Président sera et restera vraisemblablement le chef de ce parti. Le risque de liens trop étroits entre l'exécutif et le législatif s'accroît par ailleurs du fait que le Président est habilité à convoquer des élections.

52. Le Président turc ne siègera pas au Parlement, et il existera une séparation formelle entre l'exécutif et le législatif. Mais c'est une séparation illusoire : le Président pourra nommer et révoquer des ministres. Il pourra en choisir certains parmi les députés (paragraphe 4 de l'article 106), ce qui lui donnera un moyen efficace de « parrainer » le pouvoir législatif et suscitera le risque de voir le Président décider des travaux du Parlement. Il ne faut pas oublier que l'Assemblée n'aura pas de pouvoir de confirmation ni de veto en ce qui concerne les nominations, contrairement aux règles en vigueur aux États-Unis. Cela se traduit par un affaiblissement considérable du contrôle de l'exécutif par le pouvoir législatif.

53. *Le Président représente la République de Turquie et l'unité de la nation turque ; c'est le garant du respect de la Constitution et du fonctionnement harmonieux des organes de l'État*, lit-on à l'article 104. La Commission de Venise doute qu'un président étroitement lié à un parti puisse assumer ce rôle et être perçu comme l'assumant vraiment. On voit mal comment, s'il est affilié à un parti politique et détient l'intégralité du pouvoir exécutif, il pourra en même temps être un président symbolique et politiquement neutre. La révision ne choisit pas entre ces deux options contradictoires.

54. Les autorités turques ont indiqué ce qui suit : *le système a pour effet naturel que le Président, qui représente l'exécutif, est lié à son parti politique ; le nouveau système impose que le Président agisse avec un parti politique, car il a un rôle plus que symbolique, exerce des responsabilités politiques et a besoin des suffrages du peuple pour être élu. Aux États-Unis et en France, le président, qui représente l'exécutif, reste lié à son parti politique ; cela ne devrait pas susciter de problèmes de démocratie. De toute façon, le lien avec le parti ne doit pas*

⁴⁸ En France, par exemple, les candidats n'ont besoin de réunir que 500 signatures d'élus. Il n'est toutefois pas rare que la barre soit fixée assez haut : il faut par exemple 15 000 signatures en Slovaquie, et 50 000 en République tchèque.

*impérativement être préservé, ni nécessairement revêtir la forme de la direction du parti. En bonne démocratie, c'est le parti politique qui devrait en décider.*⁴⁹

55. Il est exact que les premiers présidents de la République de Turquie, Mustafa Kemal Atatürk et İsmet İnönü, étaient étroitement liés à un parti politique (le Parti républicain du peuple). Mais cela se passait à un moment où la Turquie fonctionnait en grande partie comme un régime à parti unique. La nécessité de rompre les liens avec le parti politique a été introduite à l'adoption du modèle multipartite. L'abandon de cette exigence témoigne à elle seule de la volonté de réintroduire ce lien politique. De plus, cette nouvelle disposition entrerait en vigueur avec effet immédiat, alors que la nouvelle répartition des pouvoirs ne se concrétiserait qu'après les élections de 2019. Ce changement a donc visiblement pour effet de permettre au Président actuel d'endosser tout de suite des fonctions officielles au sein de son parti, bien qu'il ait été élu sur des bases différentes. Les autorités turques font valoir que *la levée immédiate de l'interdiction de l'appartenance du Président à un parti politique reflète le fait que le régime turc actuel est de facto plus semi-présidentiel que parlementaire; or, dans un système semi-présidentiel, le président est membre de son parti*. La Commission de Venise voit toutefois mal pourquoi cette modification ne devrait pas être reportée jusqu'après les prochaines élections, comme cela est proposé pour d'autres modifications des équilibres constitutionnels.

56. Le Président ne peut normalement être élu que pour deux mandats (article 101), ce qui constituerait déjà une présidence relativement longue de 10 ans⁵⁰. Mais si la Grande Assemblée nationale décide d'organiser de nouvelles élections pendant le second mandat du Président, ce dernier peut se présenter une fois de plus (article 116, voir ci-dessous). Cela ouvrirait en fait au Président la possibilité d'un troisième mandat, ce qui allongerait considérablement la durée totale de sa présidence par rapport aux dix ans initialement prévus. Les autorités turques affirment d'autre part que cela ne pourrait pas se produire plus d'une fois, mais la formulation des articles 101 et 116 ne l'exclut pas expressément : le Président pourrait alors rester en fonction pour une durée illimitée, ce qui est clairement inacceptable. *Dans un système présidentiel, observe Linz, les pouvoirs du président sont si concentrés et si amples qu'il paraît dangereux de ne pas les endiguer en limitant le nombre de mandatures d'un président*⁵¹.

57. Les autorités turques font valoir qu'il ne s'agit absolument pas d'une prolongation du second mandat du Président : *si l'Assemblée décidait d'organiser de nouvelles élections avant l'expiration du second mandat du Président, ce dernier pourrait une fois encore être candidat. Il serait faux d'y voir une prolongation de son mandat. Autrement dit, au cours du second mandat du Président, si la Grande Assemblée nationale décidait d'organiser de nouvelles élections à une majorité des trois cinquièmes (360 députés) avant la fin du second mandat présidentiel, le Président pourrait se porter une seule fois encore candidat. Si la Grande Assemblée nationale décidait d'organiser de nouvelles élections au cours du second mandat du Président, ce serait pour donner à ce dernier la possibilité d'être réélu, de sorte que le peuple puisse vérifier si la Grande Assemblée nationale exerce bien ses compétences, et confirmer la légitimité démocratique du Président.*⁵² Mais en tout cas, dans le texte de la révision, le mandat du Président n'est pas *nécessairement* de cinq ans, puisque la Constitution prévoit expressément la possibilité d'élections présidentielles anticipées. En revanche, le peuple serait amené à se

⁴⁹ Ministère turc de la Justice, direction générale des affaires européennes, note d'information sur les questions à couvrir lors de la visite de la Commission de Venise relative à la révision de la Constitution (Information note on the issues to be handled in the visit of the Commission de Venise regarding the constitutional amendments, 20-21 février 2017), CDL-PI(2017)001, p. 36.

⁵⁰ La Constitution des États-Unis interdit qu'un même Président soit élu pour plus de deux mandats de quatre ans. Le Congrès n'a pas les moyens de prolonger la mandature du Président (Constitution des États-Unis, amendement XXII).

⁵¹ Juan J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, *Journal of Democracy*, Vol. 1, 1990, p. 66.

⁵² CDL-REF(2017)015, p. 35.

prononcer sur la décision prise par la Grande Assemblée nationale turque d'abrégier le mandat du Président, puisque des élections législatives auraient lieu en même temps, et il aurait ainsi la possibilité de sanctionner l'Assemblée elle-même. La Commission de Venise estime donc que la possibilité d'un troisième mandat présidentiel ne se justifie pas. Elle rappelle l'importance de la limitation constitutionnelle des mandats présidentiels consécutifs, qui vise à atténuer les conséquences négatives que pourrait avoir pour la démocratie le fait qu'une même personne puisse occuper la présidence pendant une période excessive⁵³.

2. Nouveaux pouvoirs du Président

58. L'article 104 dit que le Président est *le chef de l'État*, mais aussi qu'il *détient le pouvoir exécutif*. C'est la disposition de la révision qui montre le plus explicitement le passage recherché à un régime présidentiel. Le Président a donc la double fonction de chef d'État et de chef de gouvernement, sans nette différenciation entre les deux rôles. « *En qualité de chef de l'État, il symbolise l'unité de la nation et, entre autres symboles nationaux, nourrit l'esprit de patriotisme au sein de la population ; en qualité de chef du gouvernement, c'est le chef politique de la nation, et il joue un rôle de chef de file dans le choix des orientations du pays*⁵⁴ ».

59. L'article 104 énumère les fonctions et les pouvoirs du Président. La liste n'est toutefois pas exhaustive, et le Président *exerce aussi des pouvoirs de sélection et de nomination, et assure les autres fonctions que lui confèrent la Constitution et les lois* (paragraphe 19 de l'article 104). Certaines compétences qui ne figurent pas ou plus dans la liste de l'article 104 apparaissent donc ailleurs dans la Constitution (par exemple le pouvoir de convoquer de nouvelles élections législatives, à l'article 116 ; la déclaration de l'état d'urgence, à l'article 119 ; la préparation du budget et sa transmission à la Grande Assemblée nationale turque, à l'article 161). Les compétences du Président peuvent même être étendues par loi ordinaire⁵⁵. S'il est chef de son parti et possède en même temps une majorité à l'Assemblée, elles peuvent ainsi devenir presque illimitées. La formulation floue de certaines de ses nouvelles compétences ouvre d'ailleurs une large marge d'interprétation et de discrétion.

60. La révision remet plusieurs nouveaux pouvoirs au Président. Le gouvernement (conseil des ministres) et le bureau du Premier ministre disparaissent, et leurs pouvoirs lui sont transférés. Il se voit même attribuer des pouvoirs que le conseil des ministres n'avait pas, par exemple en ce qui concerne les forces armées.

a. Pouvoir de nomination et de révocation des vice-présidents et ministres, pouvoir de nomination et de révocation des hauts représentants de l'État

61. L'article 104 modifié dit que le Président *nomme et révoque les vice-présidents et les ministres*. Le Président décide seul de la création et du nombre des fonctions et portefeuilles de vice-président et de ministre (article 106) — même s'il doit y avoir au moins un vice-président, puisque la Constitution lui attribue des pouvoirs. La distinction entre vice-présidents et ministres n'est pas claire. Les nominations ne sont pas soumises à l'approbation du Parlement, comme cela se fait dans les systèmes présidentiels démocratiques. Le seul critère défini dans la Constitution est que les vice-présidents et les ministres doivent être choisis parmi les personnes remplissant les conditions pour être élues à un siège de député (paragraphe 4 de l'article 106). Les autorités turques ont expliqué qu'« *il n'y a pas d'obligation générale de choisir les vice-présidents et ministres parmi les députés. Les pouvoirs étant strictement*

⁵³ Commission de Venise, Avis sur le projet d'amendement à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2009)010, paragraphe 14.

⁵⁴ Michael J. Mezey, *Presidentialism : Power in Comparative Perspective*, Rienner, 2013, p. 8.

⁵⁵ La Commission de Venise s'est déjà prononcée en faveur de la suppression d'une disposition semblable en Géorgie (Final Opinion on the draft constitutional law on amendments and changes to the constitution of Georgia), CDL-AD(2010)028 (en anglais), paragraphe 57.

séparés dans le système de gouvernement mis en place, il est entendu que si un député est nommé vice-président ou ministre, il perd son siège à l'Assemblée »⁵⁶.

62. Cette solution pose deux problèmes. Le premier est que, comme on l'a vu, le Président peut choisir les vice-présidents et ministres parmi les députés, et exercer ainsi une forme de parrainage sur le pouvoir législatif, ce qui compromet la séparation des pouvoirs législatif et exécutif.

63. Le second problème est que les vice-présidents et ministres jouissent pendant leur mandat de l'immunité parlementaire visée à l'article 83 de la Constitution (paragraphe 11 de l'article 106), même s'ils ne siègent pas à l'Assemblée. La Constitution actuelle confère déjà l'immunité parlementaire aux ministres non députés. La procédure de destitution très complexe, examinée ci-dessous, ne s'appliquera aux vice-présidents et ministres que pour les *infractions liées à l'exercice de leurs fonctions* (paragraphe 6 de l'article 106). La Commission de Venise rappelle que *« l'immunité parlementaire est profondément ancrée dans la tradition constitutionnelle européenne, comme en témoigne le fait que tous les pays européens se sont dotés en la matière de règles qui remontent parfois assez loin dans l'histoire. Essentiellement, les parlementaires (c'est nous qui soulignons) se voient accorder un certain degré de protection contre des règles du droit civil ou pénal autrement applicables à tout le monde, dans l'idée que les élus du peuple doivent bénéficier de certaines garanties pour remplir effectivement leur mandat démocratique sans crainte de harcèlement ou d'accusations indues de l'exécutif, des tribunaux ou de leurs adversaires politiques. »⁵⁷* Accorder l'immunité parlementaire à des titulaires de fonctions exécutives non élus, ce qui réduit leur responsabilité pénale ordinaire (en cours de mandat, engager des poursuites nécessiterait de faire lever leur immunité parlementaire, ou alors il faudrait attendre la fin de leur mandat), se traduit par une entorse au principe d'égalité, injustifiée dans un système présidentiel démocratique.

64. La Constitution révisée ne définit pas de hiérarchie entre les vice-présidents, et ne contient pas de règles en la matière. Leurs charges et responsabilités sont fixées par le seul Président, qui choisit à un moment donné celui qui sera appelé à exercer les compétences spéciales en cas de vacance de la fonction présidentielle ou d'absence temporaire du Président en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 106.

65. La Commission de Venise s'est déjà montrée très critique en ce qui concerne la création de fonctions de vice-présidents non élus exerçant des pouvoirs exécutifs à la place du Président. *« Dans le système présidentiel, rien ne garantit que les électeurs ou les chefs politiques auraient choisi de confier au vice-président les pouvoirs qu'ils sont disposés à remettre au président »⁵⁸.* La Commission a observé que *« de plus, un vice-président pouvant être appelé à exercer temporairement les pouvoirs du Président jusqu'aux élections présidentielles suivantes, il sera en position privilégiée pour l'emporter dans le scrutin. La possibilité de désigner un vice-président donne au Président en place une influence considérable sur le choix de son successeur. Le nouvel article 103-1 est donc incompatible avec les normes démocratiques. »⁵⁹*

⁵⁶ Ministère turc de la Justice, direction générale des affaires européennes, note d'information sur les questions à couvrir lors de la visite de la Commission de Venise relative à la révision de la Constitution (Information note on the issues to be handled in the visit of the Commission de Venise regarding the constitutional amendments, 20-21 février 2017), CDL-REF(2017)015.

⁵⁷ Commission de Venise, Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, CDL-AD(2014)011, paragraphe 7.

⁵⁸ Juan J. Linz, « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, Vol. 1, 1990, p. 66.

⁵⁹ Azerbaïdjan, avis sur le projet de révision de la Constitution soumise au référendum du 26 septembre 2016, CDL-AD(2016)029, paragraphes 70-72.

66. Le vice-président remplace temporairement le Président, mais aucune durée maximale n'est fixée, à part celle du mandat lui-même, en cas d'absence temporaire du Président (contrairement à la limite de 45 jours en cas de vacance). Le fait que la fonction réunissant le plus de pouvoirs en grande partie non contrôlés et non contrôlables soit confiée à une personne non élue, même à titre provisoire, fait problème. C'est pourquoi aux États-Unis, le vice-président est élu en même temps que le président : le peuple sait et choisit d'avance qui occupera cette fonction⁶⁰. Aux yeux des autorités turques, la révision crée *un lien approprié entre la légitimité des vice-présidents et celle du Président élu au suffrage universel*. De plus, font-elles valoir, élire en même temps le Président et son vice-président risquerait de susciter *une crise de double légitimité*. La Commission de Venise n'en est pas convaincue. La légitimité démocratique qui permet au Président d'exercer le pouvoir exécutif ne saurait être considérée comme transférable, surtout en l'absence de tout dispositif de redevabilité démocratique du vice-président « choisi ». En ce qui concerne le risque de crise de légitimité entre le Président et le vice-président, la Commission estime que l'expérience des États-Unis montre que la hiérarchie créée par l'élection conjointe élimine ce danger.

67. Les vice-présidents et les ministres n'ont politiquement de comptes à rendre qu'au Président ; la Grande Assemblée nationale turque peut seulement leur adresser des questions écrites (voir ci-dessous).

68. Le paragraphe 8 de l'article 104 confie au Président le soin de *nommer et de révoquer les hauts représentants de l'État et de fixer par décret présidentiel les procédures et principes de nomination à ces fonctions*. Le texte actuel énumère les représentants de l'État nommés et révoqués par le Président, mais le texte révisé parle simplement de *hauts représentants de l'État*. Il reviendrait donc au Président de déterminer les fonctions soumises à cette règle. Une interprétation élargie du terme lui donnerait un pouvoir considérable de sélection des titulaires de fonctions importantes dans le pays (avec possibilité de les révoquer à son gré). Non seulement le Président nomme ces hauts représentants de l'État, mais il fixe aussi par décret les procédures et principes relatifs à leur nomination : il reçoit ainsi un pouvoir simultané de « législation » et d'exécution.

69. Aux États-Unis, contrairement au dispositif décrit à l'article 104 de la révision, le Président ne nomme pas seul les membres du Conseil des ministres ou autres agents de l'exécutif, ni ne fixe les procédures de nomination à ces fonctions. La clause 2 de la section 2 de l'article II de la Constitution des États-Unis dit que le Président désigne les membres du gouvernement national moyennant l'avis et l'accord du Sénat. Ce qui veut dire que non seulement les fonctions de rang ministériel, mais aussi plus de 1 200 hauts fonctionnaires du pouvoir exécutif désignés par le Président doivent recevoir l'approbation du Sénat pour être nommés. La même disposition dit que le Congrès décide d'habiliter ou non le Président et d'autres membres du gouvernement à nommer par eux-mêmes les fonctionnaires de rang inférieur. Le pouvoir législatif dispose donc d'un pouvoir de contrôle sur les fonctions pourvues par le seul Président, ainsi que sur les procédures que doivent respecter ces nominations.

b. Pouvoir de déterminer les politiques nationales en matière de sécurité et de prendre les mesures nécessaires

70. Le paragraphe 13 du projet d'article 104 prévoit que le Président *définit les politiques nationales en matière de sécurité et prend les mesures nécessaires*. Dans ce but, il nommerait le chef d'état-major, ainsi que pratiquement tous les membres du Conseil national de sécurité (projet d'article 118), dont il fixerait par décret l'organisation et les fonctions. Il déciderait du

⁶⁰ Joel K. Goldstein, *The Modern American Vice Presidency*, Princeton University Press, 1982. Aux États-Unis, le Vice-président se présente aux élections en même temps que le Président : tous deux sont donc des élus. Si le Vice-président démissionne, les deux chambres doivent confirmer la nomination de son remplaçant, qui obtient ainsi sa légitimité démocratique.

recours aux forces armées et définirait la politique de sécurité en général. De plus, la nouvelle disposition relative à la nomination par le Président des hauts représentants de l'État (voir paragraphe 68) pourrait s'étendre à la nomination des cadres supérieurs des services de renseignement et de la police.

71. La Grande Assemblée nationale déclare l'état de guerre (sauf agression armée soudaine en dehors des sessions de l'Assemblée, article 92), et le Président l'état d'urgence (article 119).

72. Le contrôle civil des forces armées serait une bonne chose en soi⁶¹. Mais la façon dont la révision atteint cet objectif renforce les pouvoirs du Président sans les équilibrer par des contre-pouvoirs.

c. Pouvoir de déclaration de l'état d'urgence

73. Le Président serait seul habilité à déclarer l'état d'urgence et à prendre des décrets *sur les questions nécessitées par l'état d'urgence*, avec force de loi (article 119). La Constitution actuelle définit trois types d'états d'urgence : celui que proclame le Conseil des ministres présidé par le Président (article 119) ; celui que proclame également le Conseil des ministres présidé par le Président en cas d'actes de violence généralisés et de graves perturbations de l'ordre public (article 120) ; et la loi martiale, proclamée par le Conseil des ministres présidé par le Président (article 122). Ce dispositif constitutionnel est en harmonie avec les normes européennes communes relatives à l'état d'urgence. La distinction entre plusieurs états d'urgence est une bonne solution, qui se retrouve dans de nombreux pays : chaque type d'états d'urgence appelle ses propres moyens.

74. La révision ne fait plus de distinction entre types d'états d'urgence. Les articles 120, 121 et 122 sont abrogés, et le Président peut désormais déclarer l'état d'urgence « *en cas de guerre, de situation nécessitant la guerre, de mobilisation, de soulèvement, de tentative vigoureuse et réelle d'atteinte à la patrie et à la République, d'actes de violence généralisés d'origine intérieure ou extérieure menaçant l'indivisibilité du pays et de la nation, d'actes de violence généralisés visant à la destruction de l'ordre constitutionnel ou des libertés et droits fondamentaux, de graves perturbations de l'ordre public par des actes de violence, de catastrophes naturelles, de pandémie dangereuse ou de crise économique grave* » (article 119 modifié).

75. Le Président détiendrait donc seul le pouvoir de déclarer l'état d'urgence et pourrait prendre des décrets présidentiels « *non soumis aux restrictions définies dans la deuxième phrase du 17^e paragraphe de l'article 104* », qui traite des droits fondamentaux ainsi que des obligations et droits politiques (paragraphe 6 de l'article 119 modifié).

76. Il convient néanmoins de se féliciter que l'article 119 modifié prévoit explicitement, contrairement à la Constitution actuelle, que les décrets présidentiels d'urgence sont automatiquement frappés de nullité au bout de trois mois s'ils n'ont pas été examinés et adoptés par la Grande Assemblée nationale.

d. Pouvoir législatif

77. La révision ne donne pas au Président le droit d'initiative législative. Mais en application du paragraphe 17 de l'article 104, il peut *prendre des décrets présidentiels sur les questions liées au pouvoir exécutif*. C'est une formulation assez vague, et on voit mal quelles questions pourraient ne pas être « liées » au pouvoir exécutif. Le projet précise que le décret ne peut pas porter sur des questions relevant spécifiquement de la loi (les autorités turques ont fait valoir

⁶¹ Commission de Venise, Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées, CDL-AD(2008)004, paragraphes 128 sqq.

que 82 dispositions de la Constitution réservent des normes à la loi) ou déjà expressément couvertes par la loi. Les décrets ne peuvent par ailleurs pas porter sur des questions relatives à certains droits de l'homme garantis par la Constitution. Le projet, en revanche, précise que certaines questions doivent être réglées par décret présidentiel : *création, dissolution, fonctions, pouvoirs et organisation centrale et régionale des ministères*, (paragraphe 4 de l'article 108), *le fonctionnement du Conseil de surveillance de l'État, le mandat de ses membres et d'autres questions liées à leur statut* (paragraphe 4 de l'article 108), *l'organisation et les fonctions du Secrétariat général du Conseil national de sécurité* (article 118).

78. En cas de conflit entre un décret et une loi *provenant de différences entre les dispositions relatives à une même question*, c'est la loi qui prime. Les autorités turques ont clairement indiqué que *s'il y a contradiction entre un décret et une loi, c'est la norme supérieure qui est réputée applicable, et cette disposition a force universelle dans l'État de droit*⁶².

79. Il est tout à fait heureux que la loi l'emporte sur le décret présidentiel, car ce principe constitue un contrôle des pouvoirs législatifs du Président. Mais il sera à interpréter en combinaison avec les dispositions définissant les questions qui relèvent de la loi et celles qui relèvent des décrets présidentiels. Dans les domaines — très importants — qui relèvent uniquement des décrets présidentiels, la Grande Assemblée nationale ne pourra pas légiférer et les décrets présidentiels l'emporteront. De plus, le projet de révision ne précise pas l'organe habilité à déclarer la nullité d'un décret présidentiel. Les autorités turques ont expliqué que *« dans la législation envisagée, les décrets présidentiels pourront faire l'objet d'un contrôle juridictionnel de trois façons. Premièrement, si le décret présidentiel est considéré comme illégal, il sera examiné par la Cour constitutionnelle à la demande des deux partis politiques détenant le plus de sièges à la Grande Assemblée nationale, ou par au moins un cinquième du nombre total des députés. Deuxièmement, l'article 152 de la Constitution prévoit que les tribunaux peuvent demander à la Cour constitutionnelle le contrôle juridictionnel d'un décret présidentiel sous forme de contrôle concret d'une norme. Et troisièmement, s'il apparaît que l'administration a mis en œuvre un décret contredit par une loi, les intéressés peuvent demander le contrôle juridictionnel de l'action administrative. Si, par ailleurs, les tribunaux estiment que la loi et le décret présidentiel se contredisent dans le règlement d'un litige, c'est la disposition de la loi qu'il convient de suivre, ce qui vaut aussi pour quiconque doit mettre en œuvre les lois et les décrets présidentiels, notamment l'administration »*.⁶³

80. La solution apportée à ce problème par les autorités turques semble à première vue raisonnable. La Commission de Venise doute toutefois qu'elle instaure la sécurité juridique. Elle présuppose tout d'abord que le conflit est simple, alors qu'il est tout à fait possible que les recoupements ne soient que partiels, voire sujets à interprétation. Elle présuppose en outre que les décisions des tribunaux seront cohérentes, ce qui n'a rien d'évident. Elle présuppose encore que la Cour constitutionnelle sera aisément saisie du conflit, et qu'elle prendra promptement sa décision, ce que contredit sa charge de travail actuelle. Et enfin, elle ne semble pas envisager qu'en attendant la décision de la Cour constitutionnelle qui fera autorité, l'administration publique aura naturellement tendance à mettre en œuvre les décisions du Président, son chef. La Cour constitutionnelle ne peut en outre se prononcer sur la constitutionnalité d'un décret présidentiel que dans les 60 jours suivant sa publication au Journal officiel (article 151 modifié), alors que le conflit peut se produire avec une loi ultérieure. Les autorités turques disent que si la Grande Assemblée nationale turque désapprouve un décret présidentiel, elle peut adopter une loi sur le même objet, et que son texte l'emportera sur le décret. La Commission de Venise doute que cette possibilité s'applique aux domaines réservés par nature aux décrets présidentiels.

⁶² CDL-REF(2017)015, p. 37.

⁶³ CDL-REF(2017)015, p. 38.

81. C'est pourquoi la Commission de Venise n'est pas persuadée que le principe de la prééminence de la loi sur le décret présidentiel soit suffisamment ancré dans la pratique. La jurisprudence turque se réfère en outre au système parlementaire, et il faudra procéder aux ajustements nécessaires, ce qui prendra du temps.

82. Le dispositif turc est différent de celui des États-Unis. Bien que le Président américain puisse prendre des décrets (*executive orders*) ayant force de loi (paragraphe 1 et 3 de l'article II de la Constitution — ce droit semble aller implicitement de pair avec la présidence, détentrice du pouvoir exécutif), ces décrets sont hiérarchiquement inférieurs à la Constitution, à la loi et aux règlements administratifs. Le Président ne peut donc prendre un décret que si la question relève de son autorité constitutionnelle exclusive ou d'une compétence qui lui a été déléguée par acte législatif du Congrès. Par ailleurs, un décret présidentiel ne peut autrement contredire une disposition constitutionnelle, la loi ou un règlement administratif. Le champ d'application juridique du pouvoir présidentiel de prendre des décrets est donc étroitement circonscrit. Les tribunaux peuvent contrôler la légalité de ces décrets. Pourtant, il a été reproché à ces derniers à maintes reprises⁶⁴ qu'ils contredisaient la logique du système et laissaient le Président agir et légiférer de son propre chef, avec un contrôle limité. On pourrait faire le même reproche au projet de révision du système turc.

83. Pendant l'état d'urgence, le Président peut prendre des décrets présidentiels qui ont force de loi (projet d'article 119). Ces décrets ne sont pas soumis aux restrictions prévues au paragraphe 17 de l'article 104, et peuvent donc porter sur n'importe quelle question, y compris les droits de l'homme. Les garanties figurant à l'article 15 s'appliqueraient toutefois ici aussi. Les décrets ayant force de loi devraient être soumis à l'approbation de la Grande Assemblée nationale turque le jour de leur publication. L'Assemblée aurait trois mois pour les examiner et les approuver, faute de quoi ils seraient automatiquement frappés de nullité. Cette disposition est plus claire que celle qui porte sur les décrets présidentiels pris en dehors de l'état d'urgence.

e. Pouvoir de dissolution du Parlement

84. Dans une république purement présidentielle, le pouvoir de dissolution du parlement est rare, car il porterait atteinte au principe de séparation des pouvoirs dans son acception classique⁶⁵.

85. La révision fait disparaître à l'article 104 le pouvoir du Président *de convoquer de nouvelles élections législatives*. Ce pouvoir permettait au Président de dissoudre la Grande Assemblée nationale turque, après avoir consulté le président du Parlement, si le Conseil des ministres perdait un vote de confiance ou tombait à la suite d'une motion de censure, s'il était impossible à former ou s'il n'obtenait pas un vote de confiance. Cette disposition (paragraphe 1 de l'actuel article 116) a disparu avec l'abolition du Conseil des ministres.

86. Le Président reçoit toutefois le pouvoir de dissoudre la Grande Assemblée nationale, pour quelque raison que ce soit, tout comme la Grande Assemblée nationale peut se dissoudre elle-même (pour quelque raison que ce soit, mais à la majorité des trois cinquièmes) ; les autorités turques qualifient ce dispositif de « renouvellement bilatéral » du fait que dans les deux cas, il

⁶⁴ Cf. Tara L. Branum, « President or King – The Use and Abuse of Executive Orders in Modern-Day America », *Journal of Legislation*, Vol. 28, Issue 1, 2002, p. 1-86 ; ou encore Michael Eliot, « The Legality of Obama's Executive Orders (And Why You Should Care) », *Berkeley Political Review*, 11 mai 2016.

⁶⁵ Le Président américain n'a pas le pouvoir de dissoudre le Parlement. Mais il y a quelques exceptions. En Équateur (article 148), par exemple, le Président peut, moyennant une décision de la Cour constitutionnelle en sa faveur, dissoudre l'Assemblée nationale s'il estime que cette dernière s'est arrogé des fonctions que ne lui confie pas la Constitution ; il peut aussi le faire si l'Assemblée bloque de manière répétée et injustifiée la mise en œuvre du plan de développement national, ou en cas de grave crise politique ou de troubles intérieurs. Ce pouvoir étendu permet au président de prévaloir contre le pouvoir législatif par la menace de dissolution.

déclenche des élections présidentielles et parlementaires. Le Président a toute latitude pour décider de dissoudre le Parlement et en choisir le moment, ce qui constitue indubitablement un moyen de pression. Mais la dissolution met un terme au mandat présidentiel, et constitue donc une mesure de dernier ressort ; il est très improbable que le Président y recoure pendant son second mandat puisqu'il ne pourrait plus se représenter — contrairement au cas où la dissolution émanerait de la Grande Assemblée nationale turque elle-même.

87. Les autorités turques ont expliqué que « *le renouvellement bilatéral est un mécanisme de freins et contrepoids. Le Président peut déclencher l'élection d'une nouvelle assemblée législative, et le pouvoir législatif celle d'un nouveau Président — à la majorité des trois cinquièmes du nombre total de députés pour la Grande Assemblée nationale turque, ou sur décision pour le Président. Si la Grande Assemblée nationale turque convoque de nouvelles élections présidentielles, il y aura en même temps des élections législatives. De même, la décision du Président de convoquer des élections législatives entraîne la tenue d'élections présidentielles* ». ⁶⁶

88. La Commission reconnaît que des élections présidentielles et législatives anticipées et simultanées peuvent constituer un moyen efficace de sortir de l'impasse si le Président et le Parlement se paralysent l'un l'autre ⁶⁷. Mais la révision prévoit que les élections présidentielles et législatives *doivent toujours* avoir lieu en même temps (article 77). Cela veut dire que, par un phénomène d'attraction des élections législatives par la campagne présidentielle (beaucoup plus personnalisée et nationale que pour les élections législatives), le Parlement représentera très vraisemblablement le même parti politique que le Président — même si les autorités turques indiquent qu'il est possible que le candidat porté à la présidence au second tour n'appartienne pas au parti remportant la majorité des sièges au Parlement. La Grande Assemblée nationale turque décide de l'organisation de nouvelles élections à la majorité des trois cinquièmes. Cette exigence, couplée au parrainage qu'exerce le Président au sein du Parlement (voir ci-dessus), signifie que ce dernier ne devrait en pratique guère faire obstacle à l'action présidentielle. En revanche, la possibilité offerte à la Grande Assemblée nationale turque de se dissoudre elle-même au cours du second mandat présidentiel et de déclencher ainsi des élections présidentielles anticipées où le président peut se présenter de nouveau ouvre la voie à un troisième mandat présidentiel.

89. De plus, si le Président et le Parlement représentent des forces politiques opposées, le Président s'abstiendra vraisemblablement au cours de son second mandat de convoquer de nouvelles élections qu'il pourrait perdre, et la Grande Assemblée nationale turque hésitera vraisemblablement aussi à offrir au Président sortant la possibilité d'un mandat additionnel.

f. Pouvoir de préparation du budget de l'État

90. L'article 161 habilite le Président à soumettre à la Grande Assemblée nationale turque un projet de loi des finances contenant le budget du gouvernement central. Ce budget, adopté par la commission, est examiné en séance plénière. Dans un souci de garantie de la continuité de l'action de l'État, si le budget *ne peut pas être adopté en temps utile*, c'est un budget provisoire qui est adopté, faute de quoi le budget de l'année précédente est reconduit, après application d'un taux d'actualisation ⁶⁸.

91. L'article 161 ne dit pas ce qui se passe si la Grande Assemblée nationale turque rejette le budget proposé par le Président (au lieu de le retarder simplement). Le Président disposerait

⁶⁶ CDL-REF(2017)015

⁶⁷ Cf. J. Linz, « Political and social consequences of the choice between a presidential and a parliamentary system, in Constitution making as an instrument of democratic transition », *Science and Technique of Democracy* n° 3, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-STD\(1992\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-STD(1992)003-e)

⁶⁸ Fixé à l'article 298 de la loi de 2013 sur la fiscalité.

de toute façon en dernier ressort du budget réévalué de l'année précédente. Cela prive la Grande Assemblée nationale d'un important moyen de contrôle de l'action présidentielle. Les autorités expliquent que si la Grande Assemblée nationale n'approuve pas le budget, elle peut se dissoudre, ce qui déclencherà de nouvelles élections. Cette « option nucléaire » ne devrait toutefois guère constituer un instrument réaliste de négociation pour le Parlement.

g. Droit de veto sur les lois et droit de s'exprimer devant la Grande Assemblée nationale turque

92. Le Président dispose avec le projet d'article 89 d'un important droit de veto. S'il renvoie une loi devant l'Assemblée, le texte ne peut plus être adopté qu'à la majorité absolue du nombre total de députés. La Constitution actuelle ne requiert pas cette majorité. Certes, des majorités similaires, voire nettement supérieures, sont également prévues dans d'autres pays à régime présidentiel ou semi-présidentiel pour passer outre au veto présidentiel (majorité absolue de la totalité des membres au Portugal ; majorité des deux tiers des deux chambres aux États-Unis ; majorité des deux tiers en Ukraine). Mais dans la plupart de ces pays, le président n'a pas de pouvoir législatif autonome ; et s'il en a, comme aux États-Unis, ils font l'objet d'un strict contrôle juridictionnel. On peut penser que ce ne serait pas le cas en Turquie. Le droit de veto donne ainsi au président un levier législatif important. Le Président pourrait aussi utiliser contre un Parlement réfractaire son pouvoir exclusif d'organiser un référendum sur les lois portant révision de la Constitution.

93. Le projet d'article 104 permet au président de faire *des communications à l'Assemblée sur des questions intérieures et extérieures*, ce qui accroît encore son influence sur le pouvoir législatif.

h. Droit de nommer des membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs ainsi que des juges de la Cour constitutionnelle

94. Le Président désigne déjà certains juges de la Cour constitutionnelle et un quart des juges du Conseil d'État ; la révision l'habilite en outre à désigner quatre des 13 membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs, en plus du président de ce dernier (le ministre de la Justice). Le sous-secrétaire, qui siège également à ce conseil, fait probablement partie des hauts représentants de l'État que désigne le Président. Ce dernier n'aurait d'ailleurs plus à agir en « pouvoir neutre », ce qui veut dire que ces nominations risquent fort d'être politisées. La transformation de la fonction présidentielle devrait s'être accompagnée d'une réduction de ses pouvoirs de désignation des juges ; en fait, ils ont été préservés en ce qui concerne la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État, et accrus pour ce qui est du Conseil supérieur des juges et des procureurs.

95. Ce pouvoir du Président affecte l'indépendance de la justice turque d'une façon qui sera examinée plus loin. À titre de comparaison, le Président des États-Unis ne nomme pas seul les juges de la Cour suprême ou d'autres juges fédéraux. Tous les juges de la Cour suprême, et même tous les juges fédéraux, sont désignés par le Président et confirmés moyennant l'approbation et l'avis du Sénat (clause 2 de la section 2 de l'article II de la Constitution américaine). Selon le règlement actuel du Sénat, cela exige une majorité qualifiée d'au moins 60 sénateurs.

3. Les contre-pouvoirs de la Grande Assemblée nationale turque

96. La Grande Assemblée nationale turque détient le pouvoir législatif en Turquie. Dans un système présidentiel, il devrait y avoir une nette séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, et un système de freins et contrepoids garantissant qu'aucun des deux ne domine l'autre. Compte tenu de la liste impressionnante et de l'étendue des nouveaux pouvoirs

du Président, d'importants contre-pouvoirs devraient être octroyés à la Grande Assemblée nationale turque.

97. La Grande Assemblée nationale turque aurait 600 membres (au lieu de 550), comme le prévoyait la Constitution de 1961. Mais le Parlement était alors bicaméral (Assemblée nationale et Sénat de la République). Un retour au bicaméralisme n'aurait rien de surprenant, quand on sait que bien des pays présidentiels (comme les États-Unis, le Mexique, le Brésil ou le Chili) ou semi-présidentiels (comme la France, la Roumanie ou la Fédération de Russie) se sont dotés de deux chambres, avec une chambre haute ayant d'habitude des compétences particulières de contrôle de l'exécutif⁶⁹. Mais la révision n'envisage pas un retour au bicaméralisme⁷⁰.

a. Simultanéité des élections législatives et présidentielles

98. Les députés de la Grande Assemblée nationale turque et le Président sont élus le même jour (article 77 modifié), ce qui veut dire que le Président contrôlera d'habitude la majorité parlementaire. Cette solution serait justifiée par la nécessité d'éviter entre le Président et le Parlement les conflits caractéristiques des systèmes présidentiels. Mais elle va à contre-courant de la logique même du système présidentiel, fondé sur la séparation des pouvoirs, avec les possibilités de conflits que cela implique. Pour garder son sens, la séparation des pouvoirs impose que chacun soit constitué sur un mode qui garantisse la différenciation des approches respectives. Si les élections sont simultanées, il est peu probable qu'il y ait effectivement séparation des pouvoirs. Le fait que le projet se fonde sur la simultanéité systématique des élections présidentielles et législatives montre qu'il ne se conforme pas au modèle du système démocratique présidentiel fondé sur la séparation des pouvoirs, mais vise à l'unicité du pouvoir, qui caractérise des systèmes moins démocratiques.

99. Il y a une seule exception : si la présidence doit rester vacante pendant plus d'un an avant la fin du mandat présidentiel, des élections présidentielles sont organisées sans élections législatives, et le nouveau Président termine le mandat du précédent. Cela semble être le seul cas possible de cohabitation, et il devrait être tout à fait exceptionnel.

b. Enquête parlementaire

100. La Grande Assemblée nationale turque ne joue aucun rôle dans la nomination du Président ou de son conseil des ministres. Elle n'entend les candidats désignés pour confirmation, et n'a pratiquement aucun pouvoir de surveillance du Président et de son conseil des ministres. L'interpellation n'existe pas. Seules des questions écrites peuvent être adressées aux vice-présidents et aux ministres (paragraphe 5 de l'article 98 modifié). L'Assemblée ne peut pas voter la confiance. Le paragraphe 6 du projet d'article 106 confirme que les membres du cabinet rendent des comptes au Président, pas au Parlement.

101. La comparaison est encore une fois intéressante avec les États-Unis d'Amérique en ce qui concerne la nomination des juges des juridictions supérieures et des membres du conseil des ministres par le Président. Aux États-Unis, le Sénat est la chambre haute du pouvoir législatif. Il représente la majorité des électeurs du pays, mais chaque État y est aussi représenté sur un pied d'égalité par deux sénateurs. Il a donc une vocation spécifique de représentation fédéraliste et de contrôle fédéral des pouvoirs du Président. Dans la pratique, son rôle dans l'approbation des agents du pouvoir exécutif et des juges contribue grandement à contenir l'action présidentielle. Cette compétence lui permet d'exercer une influence sur la

⁶⁹ Voir également Betty Drexhage, *Bicameral Legislators. An International Comparison*, ministère de l'Intérieur, La Haye, 2015.

⁷⁰ La Turquie deviendrait le seul pays d'Europe à système présidentiel et parlement monocaméral, à l'exception de Chypre. Elle rejoindrait trois pays à système semi-présidentiel et parlement monocaméral (Lituanie, Portugal et Ukraine).

sélection des titulaires de ces fonctions, mais aussi, à la faveur de cette procédure, de rappeler le Président et le pouvoir exécutif à l'ordre, et de signifier son désaccord avec telle ou telle politique ou pratique présidentielle en refusant de confirmer des nominations.

102. La Grande Assemblée nationale turque peut lancer une enquête parlementaire si le Président, un vice-président ou un ministre est soupçonné d'un acte engageant sa responsabilité pénale. Bien que le paragraphe 4 de l'article 98 modifié précise qu'il s'agit d'une *enquête sur les vice-présidents et les ministres menée conformément aux paragraphes 5, 6 et 7 de l'article 106*, le projet d'article 105 permet aussi d'enquêter sur le Président. L'enquête peut être demandée à *une majorité absolue du nombre total de députés de la Grande Assemblée nationale* (paragraphe 1 de l'article 105 et paragraphe 6 de l'article 106). L'ouverture de l'enquête est décidée à la majorité des trois cinquièmes : un seuil élevé, qu'il sera difficile d'atteindre, surtout si une forte proportion de députés appartient au parti politique du Président et des membres du cabinet. Quoi qu'il en soit, l'enquête ne peut porter que sur *des infractions liées à l'exercice des fonctions* de la personne faisant l'objet de l'enquête, ce qui devrait être rare. En revanche, la Grande Assemblée nationale turque ne peut pas enquêter sur des dysfonctionnements au sein du pouvoir exécutif. L'enquête est donc une procédure de destitution, elle ne vise pas à la redevabilité politique.

103. L'enquête est menée par une commission de 15 députés de divers partis politiques représentés à l'Assemblée. Cette commission soumet son rapport dans les deux mois, trois au maximum. Le document est examiné en séance plénière, où il peut être décidé à la majorité des deux tiers de saisir la Cour suprême dans le cadre d'une procédure de destitution. Ladite procédure ne doit pas durer plus de trois mois (six au maximum) et peut déboucher sur la destitution du Président ou la révocation du vice-président ou du ministre concerné.

104. Le projet de révision ne précise pas les infractions qui peuvent entraîner la destitution. L'article 106 modifié parle *d'infractions pénales liées à l'exercice des fonctions* du vice-président ou des ministres ; les articles modifiés 105 et 106 parlent aussi d'infractions pénales qui rendraient le Président, le vice-président ou le ministre inéligibles. Le spectre de ces infractions semble très large, surtout en comparaison avec la règle actuelle, qui n'envisage la destitution du Président qu'en cas de haute trahison (paragraphe 3 de l'article 105). Le paragraphe 2 de l'article 76 énumère les critères d'inéligibilité à un siège de député (et par conséquent aux fonctions de Président, de vice-président ou de ministre en application du paragraphe 1 de l'article 101 et du paragraphe 4 de l'article 106), notamment : *les personnes ayant été condamnées à une peine de prison d'une année ou plus, sauf pour infraction involontaire, ou de réclusion, les personnes condamnées pour des actes malhonnêtes tels que le détournement de fonds, la corruption active et passive, le vol, l'escroquerie, le faux, l'abus de confiance et la faillite frauduleuse, ou pour contrebande, corruption dans les adjudications et achats officiels, divulgation de secrets d'État, participation à des actes terroristes, provocation ou incitation criminelles à de telles actions.*

105. La procédure de destitution prévue dans le projet de révision est donc très large pour ce qui est des motifs ; en même temps, elle est très difficile à lancer et à mener, en raison des majorités qualifiées requises. Ces nouvelles règles seraient proches de celles que l'on retrouve dans des systèmes présidentiels comme celui des États-Unis, et confirment que *la destitution est une procédure de longue haleine semée d'incertitudes, surtout si on la compare à la simple motion de censure*⁷¹. C'est donc un dispositif réservé aux situations extrêmes, et qui ne peut véritablement servir à contrôler le fonctionnement quotidien de l'État.

106. Le président serait alors jugé par la Cour constitutionnelle, dont il aurait vraisemblablement nommé quelques membres (voir ci-dessous), ce qui pourrait compromettre l'indépendance et l'impartialité de la décision.

⁷¹ Juan J. Linz, « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990, p. 65.

c. Pouvoir de contrôle des décrets présidentiels

107. L'Assemblée n'a pas autorité pour ratifier les décrets présidentiels, sauf les décrets pris pendant l'état d'urgence, mais elle peut en demander l'annulation à la Cour constitutionnelle. Le Président n'a pas besoin de loi d'habilitation pour prendre des décrets présidentiels. En revanche, il a un droit de veto sur toutes les lois qu'il désapprouve, et le Parlement ne peut alors passer outre que par un vote à la majorité absolue de tous les députés (voir ci-dessus).

108. La révision consacre les principes bienvenus selon lesquels la loi l'emporte sur le décret présidentiel et ce dernier ne peut porter sur les domaines réservés par la Constitution à la législation; mais on peut sérieusement douter du bon fonctionnement pratique des mécanismes mis en place pour empêcher le Président d'empiéter sur les pouvoirs législatifs de la Grande Assemblée nationale.

109. La Grande Assemblée nationale turque ne dispose donc pas de contre-pouvoirs suffisants, eu égard aux pouvoirs qu'acquiert le Président avec la révision, et ne parviendra vraisemblablement pas à faire contrepoids à ce dernier.

D. Indépendance de la justice

110. À l'article 9, l'impartialité viendrait compléter l'indépendance comme caractéristique fondamentale de la justice. Or elle figure déjà implicitement dans l'indépendance, dont une grande raison d'être est justement qu'elle garantit l'impartialité. Cette dernière n'est d'habitude pas mentionnée explicitement dans les constitutions en plus de l'indépendance. Faire une distinction entre indépendance et impartialité ne devrait pas conduire à s'appuyer sur la seconde pour éroder la première.

111. Dans un système présidentiel, la justice joue un rôle important de surveillance et de contrôle. Elle doit être pleinement indépendante du pouvoir législatif, et particulièrement aussi du pouvoir exécutif, et en mesure de contrôler, et le cas échéant d'annuler, les actes du Parlement et du Président. Le projet de révision ne semble pas lui donner cette capacité.

112. La Commission de Venise se félicite que la révision envisagée abolisse le système des tribunaux militaires (article 145). Même si l'abolition n'est pas totale, puisque le projet de paragraphe 2 de l'article 142 prévoit *qu'aucun tribunal militaire autre que disciplinaire ne peut être constitué, mais qu'en temps de guerre, des tribunaux militaires connaîtront des infractions commises par le personnel des forces armées dans l'exercice de leurs fonctions*, le gros des compétences des tribunaux militaires est transféré à des tribunaux civils — ce qui est indéniablement un pas dans la bonne direction⁷².

113. Cela dit, le projet contient de nouvelles dispositions incompatibles avec des normes européennes, et qui érodent l'indépendance de la justice à l'égard du Président.

1. Conseil supérieur des juges et des procureurs

114. Dans la Constitution actuelle, le Président ne désigne que 3 des 22 membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs. Dans le projet de révision, il en nomme quatre, soit près d'un tiers puisque le nombre des membres permanents tombe de 22 (plus 12 suppléants) à 13. Deux autres membres (le ministre de la Justice et son sous-secrétaire) seront aussi désignés par le Président (s'agissant d'un ministre et d'un haut représentant de l'État), ce qui veut dire

⁷² Cf. Eugene R. Fidell, Dwight H. Sullivan (eds), *Evolving Military Justice*, Annapolis, Naval Institute Press, 2002; Federico Andreu-Gazmán, *Military jurisdiction and international law*, Genève, International Commission of Jurists, 2004.

que le Président nommera près de la moitié des membres du Conseil. Les sept autres membres seront nommés par la Grande Assemblée nationale.

115. Les autorités turques ont expliqué que « *ces changements apportés à la structure et au mode d'élection des membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs visent à résorber la politisation actuelle de la justice, à prévenir une nouvelle mainmise d'organisations comme FETÖ, avec ses visées occultes, sur cet organe, et à donner un rôle effectif à l'Assemblée, porteuse de la souveraineté populaire, dans la sélection des membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs, conformément à la recommandation formulée par la Commission de Venise en 2010 dans son Avis intérimaire relatif au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs* »⁷³.

116. La Commission de Venise rappelle que selon les normes européennes, un conseil de la magistrature doit contenir une proportion substantielle de *juges désignés par leurs pairs*. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans sa recommandation CM/Rec(2010)12, dit ceci : « *Au moins la moitié des membres de ces conseils devrait être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire. [...] L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. Pour garantir son indépendance, au moins la moitié des membres de l'autorité devraient être des juges choisis par leurs pairs.* »⁷⁴

117. La Commission de Venise a affirmé que : « *s'agissant de la pratique actuelle en matière de composition des conseils de la magistrature, "une règle de base semble être qu'une grande proportion de ses membres se compose de membres de la magistrature et qu'un juste équilibre soit établi entre les membres de la magistrature et les autres membres de plein droit ou élus". Ainsi, une partie importante ou la majorité des membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs devrait être élue par les magistrats eux-mêmes. Afin d'assurer la légitimité démocratique du Conseil supérieur des juges et des procureurs, les autres membres devraient être élus par le Parlement parmi des personnes ayant les compétences juridiques appropriées, en tenant compte d'éventuels conflits d'intérêts.* »⁷⁵ Dans sa Liste des critères de l'État de droit, elle a réaffirmé la nécessité que cet organe représente « *dûment les juges [élus par les magistrats eux-mêmes] ainsi que les avocats et le public* »⁷⁶.

118. La Commission de Venise avait estimé que le système actuel de nomination des membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs satisfaisait à la plupart des normes européennes en la matière, tout en recommandant une participation du Parlement⁷⁷.

119. La Commission de Venise trouve extrêmement problématique la composition proposée pour le Conseil supérieur des juges et des procureurs. Près de la moitié de ses membres (4 + 2 = 6 sur 13) seront désignés par le Président. Il convient de rappeler encore une fois ici que le Président ne sera plus un *pouvoir neutre*, mais appartiendra à une mouvance politique : son choix n'aura pas à être politiquement neutre en ce qui concerne les membres du Conseil. Les sept autres membres seront élus par la Grande Assemblée nationale. Si le parti du Président y possède une majorité d'au moins trois cinquièmes des sièges, il sera en mesure de pourvoir

⁷³ CDL-REF(2017)015, p. 39.

⁷⁴ Recommandation CM/Rec(2010)12, paragraphes 27 et 46.

⁷⁵ Commission de Venise, Rapport sur les nominations judiciaires, CDL-AD(2007)028, paragraphe 29 ; voir également Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I : l'indépendance des juges, CDL-AD(2010)004, paragraphe 32.

⁷⁶ Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, E.1.a (viii) et note 68, CDL-AD(2016)007.

⁷⁷ Commission de Venise, Avis intérimaire relatif au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs (du 27 septembre 2010) de la Turquie, CDL-AD(2010)042.

tous les sièges du Conseil. Si tel est le cas, ce qui est pratiquement garanti par le système d'élections simultanées, il pourra obtenir plusieurs sièges, qui formeront une majorité avec les membres désignés par le Président. Cela compromettrait gravement l'indépendance de la justice, du fait que le Conseil est le principal organe de gestion autonome de la justice, chargé des nominations, des promotions, des transferts, des mesures disciplinaires et de la révocation des juges et des procureurs. Le contrôler revient à contrôler les juges et les procureurs, surtout dans un pays où les révocations de juges sont devenues fréquentes et les transferts de juges sont monnaie courante. On note à ce propos que le projet prévoit des élections au Conseil des juges et des procureurs dans les 30 jours qui suivront l'entrée en vigueur de la révision⁷⁸, et que les forces politiques qui soutiennent cette dernière détiennent trois cinquièmes des sièges à la Grande Assemblée nationale, ce qui leur permet de pourvoir tous les sièges au Conseil.

2. Conseil d'État

120. Le Conseil d'État n'examine plus les projets de loi soumis par le Conseil des ministres, ce qui est logique, et ne contrôle plus non plus les projets de règlements — une compétence tombée en désuétude depuis des décennies, a-t-il été expliqué à la délégation de la Commission de Venise. Le Conseil d'État n'est pas habilité à donner son avis sur les décrets présidentiels, la justification donnée étant qu'il s'agissait d'éviter les possibilités de conflit avec un avis ultérieur de la Cour constitutionnelle déclarant le décret inconstitutionnel. Ce motif ne paraît toutefois pas très convaincant, car les projets de textes du gouvernement pourraient être contestés ultérieurement devant la Cour constitutionnelle. Une telle fonction consultative aurait été souhaitable, eu égard à la probabilité de conflits entre lois et décrets présidentiels (voir ci-dessus).

3. Cour constitutionnelle

121. Le changement de mode de désignation des membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs aura des répercussions à la Cour constitutionnelle. Le Conseil élit les membres de la Cour de cassation et du Conseil d'État. Ces deux juridictions choisissent deux membres de la Cour constitutionnelle en soumettant trois candidatures pour chaque siège au Président, qui procède aux nominations. Cela accroît l'influence de l'exécutif sur la Cour constitutionnelle.

122. La Cour constitutionnelle perd de surcroît la possibilité actuelle de contrôler les lois habilitant le Conseil des ministres à prendre des décrets ayant force de loi. La révision prévoit que le Président n'aura plus besoin de loi d'habilitation. Si elle circonscrit l'action législative du Président en disant formellement que la loi prime le décret, elle ne donne pas à la Cour constitutionnelle compétence expresse pour trancher dans les conflits qui surviendront inévitablement à ce sujet.

123. La révision a donc sur la Cour constitutionnelle un impact qui va au-delà de la modification formelle prévue à l'article 146, à savoir la réduction du nombre de juges (de 17 à 15) découlant de l'abolition de la Haute cour d'appel militaire et de la Haute cour administrative militaire.

V. Conclusions

124. Tout État a le droit de choisir son système politique : présidentiel, parlementaire ou mixte. Mais ce droit n'est pas inconditionnel. Il doit respecter les principes de séparation des pouvoirs et de l'État de droit, ce qui impose que le système retenu contienne suffisamment de freins et de contrepoids. Une constitution forme ainsi un ensemble complexe de freins et de contrepoids ; toutes ses dispositions, y compris celles qui existent déjà dans les constitutions

⁷⁸ Projet d'article 21c.

d'autres pays, doivent donc être appréciées à la lumière de leur contribution à l'équilibre général des pouvoirs.

125. Si le pays choisit un système présidentiel, comme le fait la Turquie dans la révision de sa Constitution adoptée par la Grande Assemblée nationale turque le 21 janvier 2017 et soumise au référendum national le 16 avril 2017, la plus grande prudence est de mise, car le présidentielisme présente par nature un risque de dérive autoritaire. Dans un tel système, l'exécutif et le législatif tirent du peuple leurs pouvoirs respectifs et leur légitimité, par le canal d'élections organisées à intervalles fixes. Les deux pouvoirs étant strictement séparés, les conflits sont inévitables entre eux, et la gouvernance consiste alors en un arbitrage. La séparation effective des pouvoirs impose ainsi que chacun d'eux soit constitué d'une façon qui laisse la porte ouverte aux divergences d'approches et de priorités politiques.

126. La révision proposée vise à mettre en place ce que les autorités turques ont décrit comme un système présidentiel « à la turque », qui ne reflète toutefois plus du tout la longue tradition parlementariste turque, et représente une rupture complète dans l'histoire constitutionnelle du pays. Elle ne s'inscrit pas dans la logique de la séparation des pouvoirs qui caractérise les régimes présidentiels démocratiques. Les élections présidentielles et législatives seraient systématiquement organisées le même jour dans un but de prévention des conflits entre l'exécutif et le législatif, dont la séparation formelle pourrait alors être illusoire dans la pratique ; et le pouvoir législatif — le plus faible des deux — risquerait d'être marginalisé. Le Président n'aurait de comptes à rendre à la nation qu'aux élections, tous les cinq ans seulement.

127. Les traits suivants du régime proposé paraissent particulièrement inquiétants en ce qui concerne la séparation des pouvoirs.

- Le nouveau Président exercerait seul le pouvoir exécutif, et pourrait sans contrôle nommer et révoquer les ministres, qui ne forment pas un gouvernement collégial, ainsi que nommer et révoquer les hauts représentants de l'État sur des critères qu'il serait seul à fixer.
- Il pourrait choisir un ou plusieurs vice-présidents, dont l'un pourrait être appelé à exercer les fonctions présidentielles en cas de vacance de la fonction présidentielle ou d'absence temporaire du Président, et cela sans légitimité démocratique aucune ni validation par le Parlement.
- Le Président, les vice-présidents et les ministres ne pourraient être amenés à rendre des comptes que par la procédure de destitution, un instrument de contrôle parlementaire très faible.
- Le Président pourrait être membre, voire chef, de son parti politique, canal par lequel il pourrait influencer le pouvoir législatif.
- Les élections présidentielles et législatives seraient obligatoirement synchronisées.
- Le Président pourrait dissoudre le Parlement pour quelque raison que ce soit, ce qui est fondamentalement incompatible avec un système présidentiel démocratique, et cela déclencherait automatiquement des élections présidentielles anticipées — un mode de règlement des problèmes politiques pour le moins rudimentaire.
- Le Président aurait la possibilité d'obtenir un troisième mandat si le Parlement décidait de convoquer des élections anticipées au cours de son second mandat — une dérogation injustifiée à la limite des deux mandats présidentiels fixée dans la Constitution turque et conforme aux bonnes pratiques européennes.
- Il pourrait aussi faire amplement usage de décrets présidentiels sans avoir à passer par une loi d'habilitation que la Cour constitutionnelle puisse ensuite contrôler. La loi primerait en principe le décret présidentiel, mais la révision ne prévoit pas de dispositifs garantissant efficacement cette primauté dans la pratique.
- Le Président serait seul à déclarer l'état d'urgence, pendant lequel il pourrait prendre des décrets présidentiels sans aucune restriction.

128. Dans un régime présidentiel, il est essentiel qu'une justice forte et indépendante puisse trancher dans les conflits entre l'exécutif et le législatif. Or la révision proposée affaiblit la justice turque au lieu de la consolider. Le Conseil des juges et des procureurs, dont la composition actuelle satisfait à la plupart des normes internationales, serait réformé avec effet immédiat : six de ses treize membres seraient désignés par le Président, qui ne serait plus tenu à la neutralité politique, et sept membres seraient choisis par la Grande Assemblée nationale turque, sur laquelle le Président aurait une influence et qui représenterait très probablement les mêmes forces politiques que le Président en raison de la synchronisation des élections. Plus aucun membre du Conseil ne serait élu par ses pairs. Eu égard aux importantes fonctions du Conseil en ce qui concerne la nomination, la promotion, le transfert, les mesures disciplinaires et la révocation des juges et des procureurs, le Président contrôlerait ainsi l'ensemble de la justice. Ce contrôle exercé sur le Conseil des juges et des procureurs permettrait indirectement aussi au Président de mieux contrôler la Cour constitutionnelle.

129. La révision accroîtrait le contrôle exercé par l'exécutif sur la justice et les procureurs, ce qui serait encore plus problématique en Turquie, où le manque d'indépendance de la justice suscite depuis longtemps déjà des inquiétudes. La révision affaiblirait encore un système déjà frêle de contrôle judiciaire du pouvoir exécutif.

130. La Commission de Venise estime donc que la révision proposée de la Constitution turque introduirait un régime présidentiel dépourvu des freins et contrepoids nécessaires à la prévention d'une dérive autoritaire. L'abolition des tribunaux militaires est une bonne chose, de même que la nullité automatique des décrets non confirmés par la Grande Assemblée nationale, mais elles ne suffisent pas à changer cette conclusion.

131. Qui plus est, le débat parlementaire et l'adoption de la révision ont eu lieu alors que plusieurs députés du deuxième parti d'opposition par la taille étaient en prison, et le non-respect du secret du vote laisse planer des doutes sur l'authenticité du soutien à la réforme et la sincérité personnelle du vote des députés. Il est regrettable que la procédure parlementaire n'ait pas donné lieu à un authentique débat ouvert à toutes les forces politiques représentées au Parlement.

132. L'adoption par le Parlement de la révision de la Constitution et la préparation de la consultation du peuple par référendum ont entièrement lieu pendant l'état d'urgence, alors que la liberté d'expression et la liberté de réunion sont considérablement restreintes. Les journalistes travaillent dans des conditions rendues extrêmement difficiles, et le débat public est dans l'ensemble de plus en plus appauvri et partisan, ce qui met particulièrement en doute la possibilité même d'une véritable campagne référendaire inclusive et démocratique sur l'opportunité de la révision.

133. Pour conclure, la Commission de Venise estime que la teneur des modifications proposées constitue un périlleux pas en arrière dans la tradition constitutionnelle démocratique de la Turquie. Elle souligne que le système proposé recèle un danger de dérive autoritaire et monocratique. De plus, le moment de la réforme est mal choisi et inquiétant en soi : l'état d'urgence actuel ne réunit pas les conditions de démocratie qu'exige un référendum constitutionnel.

134. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités turques pour tout complément d'assistance.