

L'expérience turque du droit des collectivités locales*

Prof.Dr. Durmuş TEZCAN**

1. Dans la formation historique du système d'administration turc on peut parler de trois périodes à savoir :

a- La période au cours de laquelle le sultan était le monarque absolu.

2. Les lois de l'Empire ottoman se confondaient avec la religion musulmane puisque le sultan était à la fois le chef d'Etat et le chef de tous les musulmans en tant que calife à partir de la conquête de l'Egypte en 1516¹.

Du fait que le système politique ottoman se confondait avec la religion les sujets non musulmans de l'Empire avaient donc une certaine autonomie qui leur permettait de créer leurs propres communautés religieuses².

Quant aux collectivités locales, on ne peut pas parler des collectivités locales au sens où on l'entend en Europe pendant cette période. Ce sont essentiellement des fondations qui prenaient en charge une série de fonctions que les collectivités locales effectuent de nos jours³. D'autre part, le *cadi* n'était pas seulement le juge local, mais il avait également pour mission de surveiller les artisans et les commerçants afin de

** Faculté de Droit de l'Université Dokuz Eylül, Izmir/Turquie

* Le présent exposé fut présenté à la réunion sud-est européenne au sujet de "Changements organisationnels dans le domaine de l'administration publique, notamment au regard de l'administration régionale et des collectivités locales à l'aube du XXI^e siècle", Thessalonique, 19 - 21 février 1998.

¹ v. au sujet de l'histoire du système d'administration turque, CİN Halil - AKGÜNDÜZ Ahmet, *Türk Hukuk Tarihi* (L'histoire du Droit turque), Konya, 1989, p. 156 et s.

² Cette caractéristique du droit musulman fut à l'origine des immunités de juridiction qui furent reconnues aux citoyens des pays européens par les sultans ottomans en vertu des capitulations dont les premières remontent au 1er février 1535 et qui ne furent définitivement abolies que par le Traité de Lausanne du 24 juillet 1923. V. à ce sujet, PAZARCI Hüseyin, *Uluslararası Hukuk Dersleri* (Cours de droit international public), Ankara, 1997, tome I, 6. éd., p. 73 et ss. ; v. ég. TEZCAN Durmuş, *Territorialité et conflit de juridictions en droit pénal international*, Ankara, 1983, p. 84 et ss.

³ v. à ce sujet, ONAR Siddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, (Droit administratif général), Ed. I. Akgün, Istanbul, 1966, 3. éd, vol II, p. 663 et ss.

sauvegarder l'hygiène publique et d'approuver les prix des articles vendus sur les marchés publics, c.-à-d. jouer le rôle partiel de la police administrative⁴.

b- La seconde période, c'est celle où les sultans s'orientèrent vers l'Europe afin de faire des réformes dans le système politique et administratif turc:

3. Cette période commence par la Déclaration impériale de Gülhane du 3 novembre 1839. Avec cette déclaration solennelle, le sultan reconnaissait de son propre gré une série de droits individuels à tous les sujets ottomans.

A partir de cette date, les sultans se sont orientés vers l'Europe et ont essayé de l'imiter en vue de devenir un pays européen. Ils introduisent dans le système ottoman une série de législations, essentiellement françaises, qui créent quelquefois la dualité des législations, comme en droit civil par exemple.

4. D'autre part, une réforme administrative accompagna cette réception des codes européens. Les collectivités locales comme les mairies et les départements furent également un des fruits de cette réforme administrative⁵.

La première mairie urbaine fut créée à Istanbul en 1855. Le maire et les membres du conseil urbain étaient désignés par l'administration centrale⁶. La première mairie d'arrondissement fut celle de Beyoğlu (la mairie du 6ème arrondissement), créée en 1858 et qui comprenait 7 membres désignés parmi les personnes habitant cet arrondissement depuis 10 ans au moins et possédait des immeubles d'une certaine valeur (au moins centmille kurus ottomans). C'est à partir de la loi de 1876 que l'on a prévu la création d'une mairie dans chaque chef-lieu de département ainsi que dans chaque sous-préfecture⁷. Les membres de ces conseils étaient des élus locaux tandis que le maire était désigné par l'administration centrale parmi ces élus. Le conseil général du département était composé des membres de ces deux conseils.

⁴ v. à ce sujet, **ERGİN** Osman Nuri, **Beledi Bilgiler**, (Etudes sur les mairies), Istanbul, 1942, p. 165 et ss.; **KELEŞ** Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset** (La politique et les collectivités locales), 2. éd., Ankara, 1994, p.110 ; **MANSUR** Fatma, *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Temelleri* (Les fondements des collectivités locales en Turquie), in **Mahalli İdareler Hakkında Etüdler**, TODAİE yay, Ankara, 1955.

⁵ v. au sujet du but de cette réforme, **ORTAYLI** İlber, **Türkiye İdare Tarihi** (Histoire de l'administration turque), TODAİE yay, Ankara, 1980, p. 8.

⁶ Elle avait été précédée par une commission composée surtout d'étrangers qui avait pour but de faire des suggestions au sujet de la création des mairies urbaines. D'autre part, le conseil urbain d'Istanbul comprenait 12 personnes qui étaient désignées parmi des sujets ottomans jouissant du respect des commerçants et ayant leur résidence à Istanbul, v. à ce sujet, **KELEŞ**, op. cit., p. 111.

⁷ **KELEŞ**, op. cit., p. 112 ; v. ég. **ORTAYLI** İlber, **Tanzimattan Sonra Belediyeler** (Les mairies après le Tanzimat), TODAİE yay, Ankara, 1974.

En ce qui concerne le département en tant que la collectivité locale, il fut créé en vertu du décret relatif aux départements daté de 1864 qui instituèrent en même temps le département à la place de la province dans le cadre du découpage du territoire impérial. Cette structure fut conservée dans le cadre du décret relatif au conseil général départemental de 1870. C'était un système où la tutelle était très forte. C'est la loi provisoire de 1913 qui a prévu un certain assouplissement de la tutelle. Bien que la partie concernant l'administration centrale départementale ait été abrogée en 1929, cette loi est encore en vigueur, malgré une importante modification de 1987⁸.

c- La dernière période où le système politique et administratif turc actuel trouve son origine :

5. Elle commence par l'effondrement de l'Empire ottoman qui, avant de devenir l'homme malade de l'Europe sur le plan politique, avait été une des premières puissances mondiales pendant cinq siècles. Le système actuel aussi bien politique qu'administratif est le fruit de la guerre d'indépendance et de l'instauration du régime laïciste de Mustafa Kemal ATATÜRK (qui est né d'ailleurs à Thessalonique, ville qui reçoit actuellement les participants de ce colloque).

En effet, Mustafa Kemal a fait un choix décisif lorsqu'il a entamé la guerre d'indépendance à partir du 19 mai 1919. Pour lui, dorénavant il ne s'agissait pas d'imiter l'Europe, mais il fallait être européen. D'après lui, être européen, cela signifiait trouver l'inspiration politique et sociale dans les ressources universelles qui sont l'héritage commun de l'humanité tout entière et qui sont à la base de la civilisation contemporaine. Après le Traité de Lausanne, la république fut proclamée le 29 octobre 1923. A partir de cette date, on a fait des réformes importantes dans tous les domaines. On a admis entre autres la démocratie parlementaire, laïque et pluraliste basée sur les libertés individuelles et le suffrage universel. Une série de codes aussi bien en matière de droit privé qu'en matière de droit public ont été repris à l'occident en vue de remplacer l'ancien système basé essentiellement sur les règles religieuses. Le droit de vote pour les femmes est également introduit dès 1934, en d'autres termes bien avant une série de pays européens.

La Turquie, tout en instaurant un système occidental, a participé dès le départ activement à l'intégration européenne qui s'effectue non seulement dans le domaine économique, mais également en matière politique et militaire.

⁸ Cette modification en vertu de la loi n° 3360 (v. Le journal officiel n° 19471 du 26 mai 1987) avait pour but de renforcer la position du préfet dans le cadre du département en tant que collectivité locale. La Cour constitutionnelle a annulé une disposition de cette loi qui désignait les directeurs départementaux de trois ministères comme membres naturels du conseil d'administration départemental (c.à d. bureau du président du conseil général) - v. l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° E. 87/18-K.88/23 daté du 22 juin 1988, J.O. n° 20001 du 26 novembre 1988.

6. Dans le même d'ordre d'idées, la loi n° 442 relative au village en tant que collectivité locale fut légiférée le 18 mars 1924, c.-à-d. juste après la proclamation de la République⁹. Cette loi légiféra les règles coutumières avec un langage facile à comprendre afin que les paysans puissent s'en servir sans hésitation. Nous devons attirer l'attention sur le fait qu'il y a une série de différences entre cette collectivité locale et les mairies urbaines. En particulier :

- Le chef rural (le chef, en turc "muhtar") et les membres du conseil des sages sont élus sur les mêmes listes sans qu'il y ait un soutien ouvert par des partis politiques tandis que, dans les mairies urbaines les élus locaux y compris le maire peuvent se présenter sur des listes de partis politiques.

- Ainsi que les chefs de quartiers qui sont élus comme ceux des villages (les chefs de quartiers se trouvent seulement dans des mairies urbaines) n'étaient pas payés au départ. Depuis une trentaine d'années c'est l'Etat qui paye un traitement très modeste. Quant aux maires urbains, ils ont un traitement raisonnable fixé chaque année par les conseils municipaux dans le cadre du budget annuel de chaque mairie.

- Les mairies rurales ont des revenus très modestes, c.-à-d. qu'outre les revenus des biens immobiliers du village, on fixe chaque année un impôt direct par famille et un certain nombre de jours de travail bénévole d'une durée fixée par le conseil des sages (on peut aussi à la place, rembourser la valeur de ce travail obligatoire).

- En ce qui concerne les mairies urbaines, elles ont une série de revenus importants : elles reçoivent une subvention importante du budget national par le biais de l'administration centrale, ainsi qu'une grande partie des impôts fonciers, etc.¹⁰.

7. Les collectivités locales ont une base constitutionnelle depuis les deux dernières constitutions de 1961 et de 1982 en Turquie. En effet, selon l'article 123 de la constitution de 1982 "*L'administration constitue un tout du point de vue de son organisation et de ses fonctions et est réglementée par la loi. L'organisation et le fonctionnement de l'administration sont basés sur les principes de la centralisation et de la décentralisation. La personnalité morale publique ne peut être conférée que par la loi ou en vertu d'une compétence attribuée par elle de manière expresse.*" Conformément à cette disposition, l'article 127 de la Constitution de 1982 prévoit les règles minimums dans les termes suivants : "*Les administrations locales sont des personnes morales publiques constituées en vue de répondre aux besoins collectifs locaux de la population des départements, des municipalités et des villages, dont les*

⁹ v. J.O. n° 68 du 7 avril 1924.

¹⁰ v. à ce sujet la loi relative aux recettes municipales (Belediye Gelirleri Kanunu) n° 2464 du 26 mai 1981, J.O. n° 17534 du 29 mai 1981; v. GÖZÜBÜYÜK Şeref - TAN Turgut, *İdare Hukuku*, Genel Esaslar (Droit administratif, partie générale), Ed. Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, vol. I, n° 350; v. également au sujet des financements des collectivités locales, TORTOP Nuri, *Yerel Yönetimler Maliyesi* (Financement des collectivités locales), Ed. TODAİE, Ankara, 1996, p. 50 et ss.

principes de constitution sont précisés par la loi et dont les organes de décision, également déterminés par la loi, sont élus au suffrage direct.

L'organisation, les fonctions et les attributions des administrations locales sont réglementées par la loi conformément au principe de la décentralisation.

Les élections aux administrations locales ont lieu tous les cinq ans et selon les principes énoncés à l'article 67 de la Constitution. La loi peut prévoir des modes d'administration particuliers en ce qui concerne les grands centres urbains.

Le règlement des contestations relatives à l'acquisition de la qualité d'organe élu d'une administration locale et la perte de cette qualité sont soumis à un contrôle judiciaire. Toutefois, les organes des administrations locales ou leurs membres à l'encontre desquels une enquête ou des poursuites ont été engagées pour une infraction commise dans l'exercice de leurs fonctions peuvent, à titre provisoire, être suspendus de leur fonction par le Ministre de l'Intérieur, jusqu'à la décision juridictionnelle définitive.

L'administration centrale a le droit d'exercer une tutelle administrative sur les administrations locales dans le cadre des principes et modalités définis par la loi, en vue d'assurer l'accomplissement des services locaux conformément au principe d'unité d'administration., la cohésion au sein des services publics et la sauvegarde de l'intérêt général et de veiller à ce que les besoins locaux soient satisfaits d'une manière appropriée.

La création par les administrations locales, sur autorisation du Conseil des Ministres, de groupements destinés à organiser des services publics déterminés, les fonctions et attributions de ces groupements, leurs affaires financières et de police, ainsi que leurs liens et rapports avec l'administration centrale sont réglementés par la loi. Des moyens financiers correspondant à leurs fonctions sont dévolus à ces administrations."

8. Le statut des mairies est réglementé en vertu de la loi n° 1580 du 3 avril 1930 relative à la mairie¹¹ qui prévoit une tutelle étroite sur certains actes importants du conseil municipal. Par contre, la tutelle sur les organes et les personnes a été allégée, et ce sont des juridictions judiciaires ou administratives qui sont compétentes en vertu de la loi.

D'autre part, ainsi que l'article 127 de la Constitution l'autorise, la loi n° 3030 du 27 juin 1984 relative à la mairie métropolitaine¹² prévoit des modes d'administration particuliers tout en allégeant sensiblement la tutelle dans les mairies des grandes villes. C'est le maire de métropole (de la grande ville) à la place du préfet qui a le droit de s'opposer aux actes pris par le conseil métropolitaine et par des

¹¹ v. J.O. n° 1471 du 14 avril 1930.

¹² v. J.O. n° 18453 du 9 juillet 1984.

conseils municipaux des arrondissements de métropole. Ces conseils ne peuvent pas insister sur leurs décisions non approuvées par le maire métropolitain sauf par un deuxième vote réunissant les deux tiers au moins des voix.

9. Après avoir approuvé (en vertu de la loi n° 3723 du 8 mai 1991¹³) la Charte européenne de l'autonomie locale signée à Strasbourg le 21 novembre 1988, la Turquie a dû attendre quelques années pour pouvoir assimiler les résultats des élections municipales qui n'étaient pas favorables au parti majoritaire de l'époque. C'est récemment (en 1997) qu'un projet de réforme des collectivités locales préparé par les gouvernements précédents et revu par celui d'aujourd'hui a finalement été présenté au Parlement¹⁴.

10. Le nouveau projet de loi essaye d'accélérer le mouvement décentralisateur dans le but d'établir un équilibre avec les compétences de l'administration centrale.

En vue de réaliser cet équilibre il utilise trois notions à savoir :

- primo, la notion de globalisation, car il s'agit en même temps d'une réforme administrative et d'une réforme des finances locales,

- secundo, la notion d'amélioration, puisque l'on veut améliorer aussi bien la décentralisation que la déconcentration,

- tertio, la notion de généralisation, parce que la réforme s'adresse à l'ensemble des niveaux territoriaux (l'Etat, les départements, les mairies et les villages).

Le souci de rationalisation technique du droit turc des collectivités locales se traduit surtout par l'admission du transfert d'une série de compétences. Ce transfert aux collectivités locales s'effectue essentiellement au niveau du département. Dans ce cadre-là, la nouvelle répartition de compétences entre les différents niveaux d'administration se réalise de la manière suivante : l'Etat conserve la justice, la police, la défense, la politique extérieure, l'enseignement, la planification et la standardisation ainsi que les tâches nécessitant soit une coordination au niveau régional ou national soit une intervention financière de l'Etat; les collectivités locales (surtout le département) assurent l'agriculture, l'urbanisme, les travaux publics, la construction des bâtiments scolaires, la jeunesse, le sport, la santé, l'environnement, le tourisme, les travaux forestiers, le reboisement, l'élevage etc. Le but de ce projet est donc de faire passer le coefficient de production des collectivités locales dans l'ensemble des activités publiques de 15 % à 35 %.

¹³ v. J.O. du 21 mai 1991. En ce qui concerne la publication de la charte, v. J.O. n° 21364 du 3 octobre 1992 ; v. ég. GÖZÜBÜYÜK - TAN, op. cit, n° 313.

¹⁴ v. le contenu de ces projets publiés par le Ministère de l'Intérieur (Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları), Ankara, 1997, 125 p.

D'autre part, la compensation par l'Etat des transferts de charges liés aux transferts de compétences est également prévue. La part réservée aux départements dans le cadre de la nouvelle répartition des recettes budgétaires serait de 20 % au lieu de 1,70 outre des augmentations sensibles des ressources départementales propres. La situation va dans le même sens pour les mairies. La somme annuelle qu'elles reçoivent du budget de l'Etat serait de 15 % au lieu de 9,25 des recettes budgétaires dans le cadre de la nouvelle répartition de celles-ci.

11. En ce qui concerne la tutelle, on prévoit un allègement de la tutelle sans qu'il y ait toutefois un effort réel en matière de développement du contrôle juridictionnel des actes des collectivités locales par rapport à ce que l'on a réalisé jusqu'à présent.

D'autre part, les tribunaux de l'ordre administratif sont compétents pour le contrôle de légalité des actes administratifs. La saisine du juge administratif est effectuée par les personnes destinataires de l'acte administratif, ou bien, au sujet des décisions prises à une majorité qualifiée en seconde délibération du conseil des échevins du département, par le préfet (procédure du déféré préfectoral). Cette dernière voie est devenue effective depuis la modification de la composition du conseil des échevins des départements suite à l'annulation par la Cour constitutionnelle d'un contingent de trois postes réservés à certains directeurs départementaux de l'administration centrale en tant que membres naturels du conseil des échevins du département à côté de cinq élus. La Cour a donc décidé que ce contingent était contraire à l'esprit des collectivités locales prévues dans la Constitution turque¹⁵.

12. Le projet instaure également de nouvelles règles, d'une part en vue d'assurer la transparence financière des collectivités locales et, d'autre part, pour établir un renforcement de la coopération au niveau locale.

13. En guise de conclusion, nous pouvons dire que la Turquie essaye de rattraper son retard en matière de réforme des collectivités locales dans le but d'établir un équilibre avec l'administration centrale.

¹⁵ v. l'arrêt d'annulation par la Cour constitutionnelle (*Anayasa Mahkemesi*) n° E.87/18, K.88/23 daté du 22 juin 1988 du dernier paragraphe de l'article 136 introduit par la loi n° 3360 datée du 16 mai 1987, *Journal officiel (Resmî Gazete)*, n° 20001 du 26 novembre 1988.