

UNIVERSITE DE PICARDIE JULES VERNE

FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

**L'ADMINISTRATION LOCALE TURQUE EN
QUÊTE D'AUTONOMIE**

Thèse pour l'obtention du doctorat en science politique

Préparée par

Ramazan ŞENGÜL

Directeur de la Thèse : M.François RANGEON

2004

REMERCIEMENT

Je tiens tout d'abord à remercier M.François RANGEON qui, par sa disponibilité, ses services et ses conseils avisés, a accepté de diriger cette étude en me prodiguant les encouragements nécessaires. Sans sa direction, elle n'aurait jamais pu voir le jour.

Je dois aussi remercier Mlle Semra MERAL, M.Hamza PARLAKYILDIZ et M.Bruno GERARDEAU qui m'ont aidé par leurs corrections de style et de grammaire.

Je dois enfin rendre hommage M.Recep YAZICIOGLU, préfet, qui a enrichi ce travail par ses témoignages.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE :LES CONDITIONS STRUCTURELLES DE L'AUTONOMIE LOCALE :UN CADRE INSTITUTIONNEL A TROIS NIVEAUX

Chapitre Préliminaire :L'émergence de l'administration sous l'Empire ottoman

Section I :L'administration publique jusqu'au mouvement de *Tanzimat*

Section II :La mise en place de l'administration locale issue des réformes de *Tanzimat*

Chapitre I:Le noyau dur de l'administration locale turque :la commune (*belediye*)

Section I :Le cadre juridique municipal dessiné à la période du parti unique

Section II :Les principes fondamentaux de la loi communale

Section III :L'organisation communale animée par trois organes

Chapitre II :Une collectivité locale à décentralisation inachevée :le département (*il özel idaresi*)

Section I :Les motifs de l'adoption de la loi organique départementale du 1913

Section II :La contestation de la collectivité départementale

Section III :La continuité de l'organisation départementale depuis sa création

Section IV :Une redéfinition nécessaire

Chapitre III :La commune métropolitaine (*büyüksehir belediyesi*) issue de la réforme de 1984

Section I :De la gestion communale classique à la gestion communale métropolitaine

Section II :L'émergence de la gestion métropolitaine

Section III :Un nouveau modèle à deux niveaux

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

DEUXIEME PARTIE :L'AUTONOMIE LOCALE LIMITEE DES COLLECTIVITES LOCALES A L'EGARD DE L'ETAT

Chapitre I :Les rapports juridiques des collectivités locales avec l'Etat

Section I :L'administration locale dans les Constitutions

Section II :La préservation de la forme de l'Etat unitaire

Section III :L'unité de l'administration turque

Section IV :Les limites de l'autonomie locale

Chapitre II :La dépendance fiscale de l'administration locale à l'égard du pouvoir central

Section I :La pratique ne satisfait pas l'exigence de l'article 127 de la Constitution

Section II :La source principale de la fiscalité communale : les parts sur les impôts nationaux

Section III :Le département ne maîtrise pas ses ressources financières

Section IV :La banque des départements :une banque des collectivités locales ou un établissement public d'Etat ?

CONCLUSION GENERALE

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DES MATIERES

ABREVIATIONS ET SIGLES

ANAP, Anavatan Partisi (*Parti de la Mère-Patrie*).

AP, Adalet Partisi (*Parti de la Justice*).

CEMOTI, Cahiers d'études sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien.

CHP, Cumhuriyet Halk Partisi (*Parti Républicain du Peuple*).

ÇYY, Çagdas Yerel Yönetimler Dergisi (*Revue des Collectivités Locales Contemporaines*).

DP, Demokrat Parti (*Parti Démocrate*).

DPT, Devlet Planlama Teskilati (*Département Planning d'Etat*).

FP, Fazilet Partisi, (Parti de la Vertu)

IULA-EMME, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği ;Dogu Akdeniz ve Ortadogu Bölge Teskilatı (*Union internationale des collectivités locales ;le département régional de l'Est Méditerranée et du Moyen Orient*).

KAYA, Kamu Yönetimi Arastirmasi :Yerel Yönetimler Arastirma Grubu Raporu (*Recherche sur l'administration publique :Le rapport sur les collectivités locales*).

MGK, Milli Güvenlik Konseyi (*Conseil National de la Sécurité*).

TOBB, Türkiye Odalar ve Borsalar Birligi (*Union des Chambres et des Bourses de Turquie*).

TODAIE, Türkiye Ortadogu ve Amme İdaresi Enstitüsü (*Institut d'Administration Publique de Turquie et du Moyen Orient*).

TÜSİAD, Türkiye Sanayici ve Isadamlari Dernegi (*Association des Industriels et des Hommes d'Affaires de Turquie*).

INTRODUCTION

L'histoire politico-administrative de la Turquie depuis la fin de l'Empire ottoman est assez mouvementée. Elle révèle particulièrement le débat enrichi par les bureaucrates et les intellectuels sur la forme de l'Etat et la modernisation technique et culturelle visant l'occidentalisation. Aux yeux des élites ottomanes, la réalisation de ce choix passait donc par la continuité de la forte centralisation de l'Etat.

La question de l'administration locale en Turquie est récente au regard de certains pays occidentaux. Elle devient l'œuvre des mouvements réformistes du XIX^e siècle visant à moderniser l'administration de l'Etat. L'analyse de l'administration locale doit pourtant se faire en fonction du caractère centralisateur de l'Empire ottoman, encore présent sur la scène politique. Malgré certains traits dus à la décentralisation, il convient de souligner tout de suite que l'Empire était étranger à l'idée de créer les administrations locales autonomes et démocratiques.

Les premières expériences illustrent cette remarque puisque les premières communes de l'Empire ottoman fonctionnèrent non pas véritablement comme des collectivités locales mais plutôt comme des administrations déconcentrées. Parallèlement à l'accentuation de la centralisation, on peut estimer que l'approche adoptée sur la question n'a pas connu d'évolution radicale. Si l'Empire entendait mettre en place les nouvelles instances, ce n'était pas dans le but de décentraliser complètement son édifice administratif, mais parce qu'il voulait prendre appui sur elles pour exécuter certaines tâches sans leur transférer les compétences nécessaires. L'administration centrale envisageait, à travers l'administration locale, le prélèvement régulier des impôts et l'exécution des services locaux de base que l'ancien système ne parvenait plus à satisfaire. La structure administrative des collectivités locales vient justifier cette analyse.

En fait, les communes ottomanes n'avaient réellement ni autonomie administrative ni autonome financière. Leur création avait essentiellement pour but de satisfaire la demande de services urbains en raison du développement des villes. La création d'une commune, comme celle d'Istanbul, ne visait pas la décentralisation de l'administration publique mais exprimait plutôt la volonté d'affermir l'administration centrale. La logique du système ottoman consistait d'ailleurs à renforcer le pouvoir central. On constate que ce centralisme qui

s'impose encore aujourd'hui aux tentatives réformistes en matière de décentralisation est une caractéristique décisive de l'administration publique turque.

On remarque la même méfiance envers les collectivités locales dans le cas du département en tant que collectivité locale. Privée des ressources propres, la collectivité départementale agit sous le contrôle strict du pouvoir central à travers son organe exécutif, le préfet, nommé par le gouvernement central. De plus, ses dépenses étaient couvertes soit par les impôts généraux de l'Etat, dont les préfets conservaient une partie, soit par un financement direct du pouvoir central.

La République de 1923 s'attache pour sa part à poursuivre la volonté de modernisation de la société turque initiée par le mouvement d'occidentalisation datant de la fin de l'Empire ottoman. Elle reflète les efforts de création d'un véritable citoyen qui se caractérise d'abord par son patriotisme, ensuite par sa loyauté envers l'Etat et les principes républicains, enfin par sa vénération du travail, valeur fondamentale du nouvel Etat-nation en construction¹. Ce dernier devient l'acteur principal de la transformation de la société. Durant la période de passage au monde capitaliste et libéral, l'Etat se donne une mission modernisatrice et autoritaire du fait de l'incapacité des autres acteurs socio-économiques².

Le mouvement d'occidentalisation prend aujourd'hui une ampleur considérable visant à l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Etant signataire de l'accord d'association avec la Communauté en 1963, de la demande d'adhésion à la Communauté en 1987, d'un accord d'union douanière avec l'Union européenne en 1995, reconnue comme candidat officiel au sommet d'Helsinki en 1999, la Turquie ne cesse de frapper à la porte de l'Europe. L'histoire politique de la Turquie est alimentée par un débat riche sur le choix d'un modèle de société inspiré de l'Occident pendant ces dernières années. Aujourd'hui l'opinion publique soutient une telle politique suivie depuis le XIX siècle, qui permettrait d'ouvrir de nouvelles perspectives socio-politiques et économiques. Soutenant l'intégration du pays à l'Union européenne, les parlements successifs démontrent cette volonté en modifiant la législation en vigueur afin de rendre harmonieux la structure politico-administrative à l'égard des critères de Copenhague.

¹ MARCOU (J.), ÜSTEL (F.), VARDAR (D.), « *La République en France et en Turquie* », **Revue Internationale de Politique Comparée**, Vol.7, n°3, 2000, p. 543.

² VANER (S.), « *La démocratie à l'épreuve* » in **La Turquie en mouvement**, VANER (S.), AKAGÜL (D.), KALEAGASI (B.), (dir.), Editions Complexe, 1995, p.15.

A la suite de la proclamation de la République, il n'est pas attendu que la structure politique centralisatrice et la culture politique subissent une transformation profonde. Car, la politique adoptée par l'Empire privilégiant l'unité de l'Etat, satisfait parfaitement les exigences du nouveau régime. De ce point de vue, il s'agit d'une continuité. La République se donne pour but de consolider l'unité de l'Etat et de favoriser un Etat fort centralisé. Comme les mouvements d'autonomisation des provinces peuplées majoritairement par les étrangers, (comme la Grèce et la Bulgarie) ont sensiblement débouché sur la désagrégation de l'Empire ottoman, il existe des réticences de la Turquie contemporaine à l'égard d'une décentralisation poussé³. De là découle une décentralisation contrôlée depuis la proclamation de la République.

Il n'est donc pas étonnant de constater que la République n'hésite pas à hériter de certaines institutions administratives de son prédécesseur, notamment celles contribuant à renforcer l'unité de l'Etat, nouvellement créé. De ce fait, la centralisation est apparue être le meilleur outil aux yeux des fondateurs de l'Etat qui nourrissaient l'une ambition de développer un Etat moderne le plus vite possible. En tenant compte de cette perspective, les collectivités locales sont créées non pas dans le but de rendre possible une démocratie locale réelle, mais elles sont plutôt conçues comme des administrations assumant les tâches locales de base de leur circonscription.

Aujourd'hui, l'organisation de l'administration locale turque subit certaines critiques puisque son fonctionnement manque d'efficacité. Les critiques portent moins sur la commune que sur le département et le village. Le système local privilégie la commune qui témoigne d'une évolution constante depuis l'acquisition de sa personnalité juridique avec la loi n°1580 de 1930. De plus, la réforme municipale de 1984 vient renforcer l'organisation communale puis qu'elle crée des communes métropolitaines dans les grandes agglomérations urbaines. Vu la place à part de la collectivité communale dans le système local, l'administration locale turque est identifiée de plus en plus aux communes.

Quant au département en tant que collectivité locale, il est à noter que son organisation demeure telle qu'elle est conçue dans la loi initiale de 1913. Fort critiqué et même remis en

³ MARCOU, (J.), « *Les influences ottomanes et française sur le système territorial turc* » in **Anatolia Moderna**, Maisonneuve, 1991, p.283.

cause, le département n'a pas su s'adapter aux exigences de la société turque en pleine mutation. Au fil du temps, l'organisation départementale ne résiste pas au déclin découlant du passage d'un bon nombre de ses tâches au pouvoir central. A titre d'exemple, le domaine de l'éducation primaire, les grands investissements concernant la voirie deviennent le domaine de l'intervention du pouvoir central. Une perte continue de pouvoir amène la collectivité départementale à un niveau tel qu'elle n'assume ses responsabilités qu'avec le concours des services déconcentrés de l'Etat. De plus, étant donné que le département se livre à certaines activités locales au nom de l'Etat, il est considéré comme une administration déléguée.

La question de déclin du département met en cause la place du préfet, organe exécutif nommé par le gouvernement central. Depuis sa création datant de 1913, le préfet fait sentir son pouvoir sur le fonctionnement du département. Loin de résister à la prédominance du préfet, le conseil général, organe délibérant élu, considère cette situation comme tout à fait normale. Le pouvoir central maîtrise donc totalement les affaires départementales à travers son représentant. S'appuyant sur la loi organique de 1913, l'attitude adoptée au fil du temps par les préfets débouche sur le retard de l'évolution attendue de l'organisation départementale. Comme le préfet porte la double casquette, à la fois représentant de l'Etat au niveau départemental et organe exécutif de la collectivité départementale, pour réaliser les tâches départementales, il recourt régulièrement aux services déconcentrés, placés sous son contrôle, au lieu d'établir et de développer l'organisation propre de la collectivité départementale. Malgré tant d'années passées, cette dernière ne dispose pas des services propres et il se condamne au recours devenu indispensable aux services déconcentrés.

En ce qui concerne le village, il s'agit d'une collectivité locale qui manque depuis longtemps de pouvoirs réels. Créé dans l'intention d'administrer les communes rurales tout en gardant leurs caractéristiques propres, le village se trouve aussi face aux critiques sur son avenir juridique. Au début, l'idée était que tout village fonctionne conformément à son tissu social propre, tout en restant en dehors des querelles politiques. L'expérience n'a pas permis de justifier cette espérance puisque les villages ne parviennent pas à assumer toute une série d'attributions du fait de manque de moyens financiers et personnels.

Les problèmes financiers sont des préoccupations majeures pour cette administration locale. Comme les partis politiques ne sont pas autorisés à présenter des candidats aux

organes du village, ce dernier est absent du débat politique et est traité comme institution secondaire. Dans ces conditions, il est tout à fait naturel que le village ait du mal à exposer ses problèmes financiers devant l'opinion publique. Au total, il semble accepter sa situation telle qu'elle est. Aujourd'hui, les villages sont ainsi devenus des institutions administrées par le concours indispensable du gouvernement central.

A côté des problèmes d'organisation, l'administration locale turque se trouve face à des problèmes constants à l'égard de l'autonomie locale. Les difficultés apparaissent concernant les rapports des collectivités locales avec l'Etat. Elles portent tant sur le plan administratif que financier. L'autonomie locale est reconnue par presque toutes les constitutions européennes et garantie par une convention internationale, la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985⁴ signée par la Turquie avec certaines réserves en 1992⁵. Cette préférence marque le désir de l'autonomisation des collectivités locales soumises à une forte tutelle étatique.

Il ne faut pas oublier toutefois que le caractère unitaire de l'Etat reste toujours un élément décisif sur l'autonomie locale. La Turquie se caractérise constitutionnellement comme un Etat indivisible, laïque, démocratique, social et unitaire (articles 2,3,123 de la Constitution de 1982). Dès la proclamation de la République, le souci de préserver la structure unitaire de l'Etat fixe le cadre juridique de l'autonomie locale dont les limites favorisent toute intervention du pouvoir central. Celui-ci exerce une tutelle administrative soit directement soit par ses représentants sur les collectivités locales ce qui donne lieu aux fortes critiques formulées notamment par des élus locaux. Ces derniers s'accordent sur l'excès du contrôle exercé et ils sont unanimes à signaler qu'ils se sentent étouffés sous son poids⁶. La tutelle administrative donne également aux autorités de tutelle la possibilité d'interpréter leurs activités dans une logique discrétionnaire.

Un aspect des rapports des collectivités locales avec l'Etat porte sur l'autonomie financière. Les moyens financiers des collectivités locales alloués par l'Etat n'ont pas été ajustés en fonction de leurs besoins. Le manque de ressources nécessaires met les collectivités

⁴ MARCOU (G.), « *L'autonomie communale étude comparative* », **Pouvoirs** n°95, 2000, p.69.

⁵ La Turquie l'a signée tout en conservant un réserve sur les articles 4-6, 7-3, 8-3, 9-4.6.7, 10-2.3, 11 le 3 octobre 1992 (J.O. n°21364). Voir KELES (R.), « *Yerel yönetimler özerklik şartı karşısında Avrupa ve Türkiye* »,(L'Europe et La Turquie à l'égard de la charte européenne des collectivités locales), **Cagdas Yerel Yönetimler Dergisi** (CYY), C.3, S.3, 1994, p.3-14.

⁶ DONAT (Y.), « *Yerel yönetimler ne halde ?* »,(Quel est l'état des collectivités locales ?), **Sabah**, quotidien, 25 septembre 2003.

locales dans une position dépendante. La question de l'insuffisance des ressources financières débouche même sur des querelles politiques entre les communes d'opposition et le gouvernement central dans les années 1970. Même si on apporte certaines améliorations dans les années 1980 à la fiscalité locale, la question est loin d'être totalement résolue. La fiscalité locale va en effet de pair avec l'autonomie locale. Plus les collectivités locales demandent des aides au pouvoir central, plus leur marge de manœuvre est restreinte.

Ainsi, l'administration locale turque se trouve dans une période de recherche de sa place exacte dans le système administratif. C'est pourquoi cette recherche soulève un certain nombre de questions. Quelles sont les caractéristiques de l'organisation de l'administration locale en Turquie? Où se situe l'administration locale turque sur la voie de la décentralisation ?

Pour répondre aux questions posées, l'intérêt de notre recherche réside dans l'analyse du fonctionnement de l'administration locale turque qui oscille entre la centralisation et la décentralisation. L'étude se construit ainsi autour d'une enquête visant à déterminer le degré de l'autonomie locale en Turquie.

Afin de mieux comprendre l'évolution actuelle du problème, il paraît utile d'exposer les caractéristiques de l'administration locale dans la première partie. Le principal objectif de cette partie est d'analyser le fonctionnement des collectivités locales turques afin de dégager les « conditions structurelles » de l'autonomie comme l'existence des conseils élus au suffrage universel direct, les organes exécutifs responsables, la participation directe des citoyens et la répartition des compétences⁷. Dans cette perspective, nous nous intéressons à la commune, au département et à la commune métropolitaine tout en mettant de côté l'examen du village pour montrer son cadre institutionnel. Pour faire cela, nous essayons d'exposer l'importance de chaque collectivité locale dans le système de l'administration locale. D'abord, nous allons montrer pourquoi la commune est devenue la collectivité locale de base au fil du temps. Notre interrogation portera ensuite sur le déclin progressif du département. L'analyse aidera à comprendre les raisons de son déclin. La commune métropolitaine issue de la réforme de 1984 sera enfin l'objet de notre étude. Parallèlement à une urbanisation galopante il s'avère

⁷ DELCAMP (A.), « *La Charte européenne de l'autonomie locale et son système de contrôle* », **Annuaire des collectivités locales**, 1999, p.143.

nécessaire d'adopter un nouveau mode gestion dans les grandes agglomérations. Notre étude se concentrera aussi sur le bien-fondé de fonctionnement de ce nouveau mode de gestion.

La deuxième partie de notre recherche est consacrée aux rapports des collectivités locales avec l'Etat. Le principal objectif de cette partie est d'analyser le degré de leur autonomie. L'étude essaye donc de montrer la marge de libertés et de pouvoirs dont disposent les autorités locales pour l'administration des affaires locales. Pour mettre en évidence le degré de l'autonomie locale, il est d'abord important de se pencher sur les rapports juridiques qui sont un point crucial. Dans un Etat unitaire, comme la décentralisation s'accompagne nécessairement d'un contrôle étatique sur les collectivités locales, ce contrôle peut réduire la marge de leur autonomie. Le problème des finances locales construit enfin l'autre axe de cette partie. Car l'autonomie locale ne serait totalement assurée que si les collectivités locales disposent de la maîtrise concernant leurs ressources.

Tout au long de notre étude, nous nous ne contentons seulement pas de souligner les dysfonctionnements de l'administration locale, mais nous avancerons également quelques idées afin d'améliorer le système actuel. Comme il existe peu de recherches concernant l'analyse institutionnelle, notre thèse tente d'apporter une contribution sensible à la question. Elle vise également à combler certains lacunes du sujet comme l'analyse des rapports juridiques des collectivités locales avec l'Etat. La thèse de Y.Eliçin-Arikan contribue sans doute à comprendre l'état de la décentralisation en Turquie⁸. Néanmoins elle se limite à l'examen des communes classiques et métropolitaines puisqu'elles sont les principaux détenteurs de pouvoirs et de compétences en matière de la planification urbaine. Sa thèse ne se limite donc pas à la question de la décentralisation, elle étudie aussi les problèmes de l'urbanisation en Turquie qui occupent la deuxième partie de la recherche. En tant qu'urbaniste, son attention sur les administrations municipales est issue de ses recherches pour un système administratif et juridique par lequel l'urbaniste aura le moyen et les instruments appropriés pour intervenir et maîtriser les questions urbaines découlant d'une crise aiguë sociale, économique, politique et spatiale. C'est par une approche d'urbaniste que la thèse cherche à comprendre la question urbaine et à réfléchir sur la reconstitution des institutions d'aménagement urbain⁹.

⁸ ELICIN-ARIKAN (Y.), **La décentralisation et l'urbanisation en Turquie**, Thèse de doctorat, Université d'Aix Marseille III, 1995.

⁹ Ibid. p.16.

Basant son approche sur la science politique et administrative, notre thèse se focalise sur l'analyse institutionnelle de l'administration locale en Turquie dans le but de mieux exposer tous les aspects de la question. Pour cela, notre recherche s'efforce non seulement d'analyser le fonctionnement des communes mais aussi des départements dont l'étude est mise de côté dans la thèse de Y.Eliçin-Arikan. Nous tentons également de faire une analyse minitieuse des rapports juridiques, administratifs et économiques des collectivités locales avec l'Etat. Notre recherche prend comme cible l'examen de degré de l'autonomie des collectivités locales turques qui se trouvent face à la forte présence de l'Etat.

Dans ce cadre, les entretiens menées auprès des élus locaux et des représentants du pouvoir central contribuent sensiblement à consolider nos propos. En tant qu'hommes de terrain, les élus locaux notamment les maires se trouvent face, chaque jour, aux problèmes du fonctionnement du système local. Leur expérience et leur approche apportent des contributions pour mieux exposer le sujet traité. Un de nos interlocuteurs est un maire métropolitain et l'autre est un maire d'arrondissement. Comme ils ont une appartenance politique différente (maire métropolitain (CHP,tendance de gauche), maire d'arrondissement (FP¹⁰, tendance d'inspiration islamique)) cela permet également de faire une analyse concrète du fonctionnement du modèle des communes métropolitaines dont le cadre juridique suscite les critiques du fait de l'ambiguïté de la répartition des responsabilités entre les deux niveaux. En outre, on a voulu analyser les réflexions des représentants du pouvoir central en la matière. Dans cette perspective, nous avons réalisé un entretien avec un préfet, représentant de l'Etat dans le département et organe exécutif de la collectivité départementale. Le rôle du préfet est sans aucun doute un trait primordial puisqu'il s'agit d'une autorité par laquelle passe la mise en place d'un bon nombre de décisions des autorités locales. Nous avons voulu également consulter des élus nationaux. Sur ce point, nous avons réalisé un entretien avec un député qui a exercé pendant un certain moment la fonction de ministre de l'Intérieur. Par-là, nous avons eu la possibilité de prendre en compte à la fois les approches d'un élu et les expériences d'un Ministre de l'Intérieur, autorité ayant constitutionnellement la compétence de révoquer les organes locaux¹¹.

L'étude tiendra également compte du fait que le système local turc s'est largement inspiré du système local français lors qu'il a été mis en vigueur. De ce fait, il est tout à fait

¹⁰ Le Parti Vertu (FP) a été interdit par la Cour Constitutionnelle, le 21.06.2001.

¹¹ Voir la liste des entretiens, annexe n°1.

possible de trouver les parallèles entre deux systèmes. Dans notre étude, il a paru utile de souligner les points comparables aux deux systèmes. Sans nous livrer à une analyse exhaustive, nous essayerons de montrer les convergences ou les divergences des deux systèmes.

PREMIERE PARTIE :LES CONDITIONS STRUCTURELLES DE L'AUTONOMIE LOCALE :UN CADRE INSTITUTIONNEL A TROIS NIVEAUX

L'autonomie locale est le concept essentiel dans les relations des collectivités locales avec l'Etat. Ce concept se place entre la dépendance hiérarchique et l'indépendance politique. On constate qu'il est constitutionnalisé dans certains pays : « collectivités autonomes » (Italie, 1947), « principes d'autonomie locale » (Japon, 1947), « droit d'autonomie administrative » (République fédérale d'Allemagne, 1949). La constitution française englobant l'expression de la « libre administration des collectivités locales » reflète la même idée. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre de plus la notion de la décentralisation. Dans tous ces usages, la notion d'autonomie locale couvre donc la marge de libertés et de pouvoirs reconnus aux autorités locales pour l'exercice des affaires locales¹². La constitution turque de 1982 ne consacre pourtant pas l'expression de l'autonomie locale mais le terme de décentralisation (*yerinden yönetim*)¹³ y figure dans l'article 123.

Même si l'autonomie locale connaît les différentes formes d'application selon les histoires et les systèmes des pays on peut pourtant dégager deux grands types d'autonomie locale adoptés par les pays européens. Le premier, celui de la France et de l'Allemagne, est l'autonomie de la collectivité « *körperliche Selbstverwaltung* ». Le deuxième type développé par les pays anglo-saxons vise l'autonomie des citoyens¹⁴.

L'organisation administrative de la France repose sur le principe de l'unité et l'indivisibilité de l'Etat. Il en résulte que celui-ci maîtrise les attributs de la souveraineté. Il est seul compétent pour déléguer des pouvoirs aux collectivités locales. La répartition des compétences se fait par la loi qui affirme la souveraineté de l'Etat. Les collectivités locales ne peuvent s'en servir que dans le respect du cadre législatif. Cela nécessite le contrôle de l'Etat. Celui-ci fixe ainsi leur marge de libertés pour l'exécution des affaires locales.

¹² BRAIBANT (G.), **Institutions Administratives Comparées**, Les Contrôles, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1985, p.92. Voir aussi, MARCOU (G.), op. cit., p.69.

¹³ La notion de décentralisation en turc a le même sens qu'en France.

¹⁴ LAGROYE (J.) et WRIGHT (V.) (dir), **Les structures locales en Grande-Bretagne et en France**, La documentation française, 1982, p.7-20.

Le cas de Grande-Bretagne montre cependant sa particularité par la notion de « self-government. » L'existence de l'administration locale passe alors par la participation des habitants. On constate que cette idée de self-government exclut tout conflit entre l'Etat, représentant l'intérêt général, et le gouvernement local, représentant l'intérêt local. Les autorités locales sont seules compétentes pour traiter leurs affaires. De la découle le fait qu'il n'y ait pas de raison de distinguer entre les affaires locales propres et celles déléguées.

Malgré les différentes pratiques de l'autonomie locale la question qui se pose alors est de savoir comment peut-t-on désigner le marge de liberté des collectivités locales. Il serait difficile de fixer une formule valable pour tous les systèmes qui leur reconnaissent plus ou moins l'autonomie. Selon l'acceptation de la notion, il est possible de mettre au point toute une série d'indicateurs. Certains posent des critères concernant l'autonomie locale¹⁵.

1-Est-ce que les agents des administrations territoriales sont élus par la population ou bien nommés par le pouvoir central ?

2-Quels sont les pouvoirs juridiques de ces autorités ? notamment peuvent-elles prendre des décisions exécutoires par elles-mêmes sans approbation de l'autorité supérieure ?

3-Quel est leur degré d'autonomie financière ?Ont-elles des ressources propres ?Peuvent-elles souscrire des emprunts ?Recevoir des subventions de l'Etat et, dans la mesure où elles en reçoivent, celles-ci sont-elles subordonnées à des conditions imposées par le pouvoir central ?

4-Il y a également des indicateurs d'ordre politique :est-ce que le système des partis ou du parti unique en vigueur dans le pays tend à accroître la centralisation et la subordination des autorités locales ?

5-Il faudrait ajouter l'étendue des attributions de ces autorités locales ainsi que la reconnaissance de la personnalité juridique qui permet de posséder un patrimoine, de passer des contrats, d'embaucher du personnel et d'agir en justice.

¹⁵ Rowat cité par Braibant (G.), Institutions Administratives...p.92.

Sur le plan international, la charte européenne de l'autonomie locale est sans doute le premier instrument qui fixe le cadre des principes de l'autonomie locale. Aujourd'hui, elle est considérée comme une référence fondamentale¹⁶. La charte attache beaucoup d'importance à la consécration formelle de l'autonomie locale dont elle donne une définition dans son article 3 : « *par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, une part importante des affaires publiques.* »

Par ailleurs, la question de l'autonomie locale intéresse d'une part l'autonomie administrative et financière des collectivités locales. D'autre part, elle nécessite la mise en évidence de leur fonctionnement. Ces « conditions structurelles » de l'autonomie qui sont définies dans les articles 3,4,5 de la Charte européenne de l'autonomie locale méritent une attention particulière. L'analyse devrait ainsi tenir compte de leur organisation structurelle dans laquelle la désignation des organes locaux et leurs rapports internes, les compétences dévolues et les possibilités de la participation des habitants occupent une place primordiale. La première partie de notre recherche s'attache donc à montrer les conditions structurelles de l'autonomie pour chaque catégorie des collectivités locales turques.

En fait, la République de 1923 s'efforce de compléter et de préciser les bases administratives posées par l'Empire ottoman. La réorganisation de l'administration locale qu'elle vise à réaliser commence par l'adoption de la loi de 1924 sur l'autonomie des villages et se poursuit avec la loi de 1930 qui devient le texte essentiel intéressant les communes.

En reprenant l'édifice administratif de son prédécesseur, la République simplifie les échelons administratifs du règlement de 1864. Dans la nouvelle pyramide administrative, les départements remplacent les provinces qui étaient plus grandes que les premiers et qui constituaient les cadres de base de l'Empire ottoman¹⁷. Elle garde aussi les anciens *kaza* (connu sous l'appellation du *ilçe* et comparable à l'arrondissement français) ainsi que les *nahiye* (connu sous l'appellation du *bucak* comparable au canton français).

¹⁶ Sur 41 pays-membres du Conseil de l'Europe, 37 ont signé la charte et 31 l'ont ratifiée. Voir DELCAMP (A.), op. cit., p.140.

¹⁷ MARCOU, (J.), op. cit., p.285-286.

Dans le système administratif turc, la consécration de l'organisation déconcentrée et décentralisée est comparable au système français. A cet égard, ce type d'organisation semble constituer pour les deux pays leur clé de voûte. De là découle le fait qu'en Turquie comme en France, il existe deux types d'administrations. Les deux pays possèdent des administrations déconcentrées au niveau des échelons administratifs que cela soit au niveau du département (*il*), de l'arrondissement (*ilçe*) ou du canton (*bucak*). Dans le département, c'est le préfet qui représente l'Etat et le gouvernement de même qu'il est l'autorité hiérarchique des services déconcentrés relevant de chaque ministre. Pour l'exécution de ses activités, il est assisté d'un conseil de préfecture (*il idare kurulu*), composé des directeurs des services déconcentrés. Le sous-préfet, pour sa part, est responsable de la gestion de l'arrondissement. En tant que représentant du gouvernement, il profite également de l'assistance des services déconcentrés de sa circonscription. Enfin, le canton, qui s'efface de plus en plus dans le système administratif constitue l'échelon le plus bas de l'administration centrale, il est dirigé par le directeur de canton qui agit en fonction des directives du sous-préfet.

Les deux pays possèdent d'autre part des administrations décentralisées comme le département (*il özel yönetimi*), la commune (*belediye*) et le village (*köy*) qui ont leur propre personnalité juridique.

Dans le schéma administratif, on constate donc le système d'administration horizontale dans le département. Par le cadre juridique d'action, le préfet ne doit pas être considéré comme un simple agent public dans sa circonscription mais il possède des pouvoirs réels pour mener les actions du gouvernement. Il a autorité sur les directeurs des services déconcentrés de chaque ministère.

Le schéma semble valoir pour les arrondissements où un sous-préfet possède des pouvoirs similaires à ceux du préfet sur les directeurs des services déconcentrés. Il est à noter que le sous-préfet n'est pas représentant de l'Etat mais du gouvernement et qu'il se place sous la hiérarchie du préfet.

Le canton, dernier échelon dans la pyramide de l'administration déconcentré, est administré par un directeur qui représente le gouvernement dans sa circonscription. Il a moins de pouvoirs par rapport aux deux premiers.

L'analyse de l'organisation territoriale de l'administration d'Etat turque révèle qu'elle est caractérisée par son horizontalité et qu'elle se situe dans une perspective de déconcentration. A chaque niveau, un représentant de l'Etat est doté de pouvoirs pour contribuer à mener les actions étatiques. Pour J.Marcou, l'organisation territoriale de l'administration d'Etat turque se différencie de l'administration territoriale d'Etat française, marquée par la verticalité et par conséquent, par la centralisation. « *En France, on a tenté depuis 1964 de faire pénétrer une logique d'horizontalité dans l'organisation territoriale de l'administration d'Etat. Plus récemment, la grande réforme de 1982 a voulu accompagner la décentralisation d'un mouvement de déconcentration. Cela se traduit par une réforme fondamentale de l'institution préfectorale. Les préfets ont, en effet, perdu leur compétence décentralisée d'exécutif du conseil général tandis qu'ils gagnent une compétence déconcentrée de chef des services de l'Etat représentés dans le département. En Turquie au contraire l'unité de l'Etat repose, en fait, sur un processus de centralisation au niveau local, réalisé grâce à l'importance des compétences déconcentrées dont dispose le préfet. Toutefois, à côté de cette organisation déconcentrée essentielle, il existe aussi un processus de décentralisation¹⁸.* »

On peut donc avancer que la structure territoriale de la Turquie contemporaine semble être une synthèse de deux influences fondamentales : le découpage ottoman et les apports de l'expérience française¹⁹. Pour le premier point, elle profite de l'expérience du découpage administratif ottoman puisque le découpage administratif départemental s'inspire largement de celui de sandjak ottoman.

¹⁸ Ibid. p.284.

¹⁹ Ibid. p.286.

Figure 1 : CARTE DE LA DIVISION DEPARTEMENTALE DE LA TURQUIE

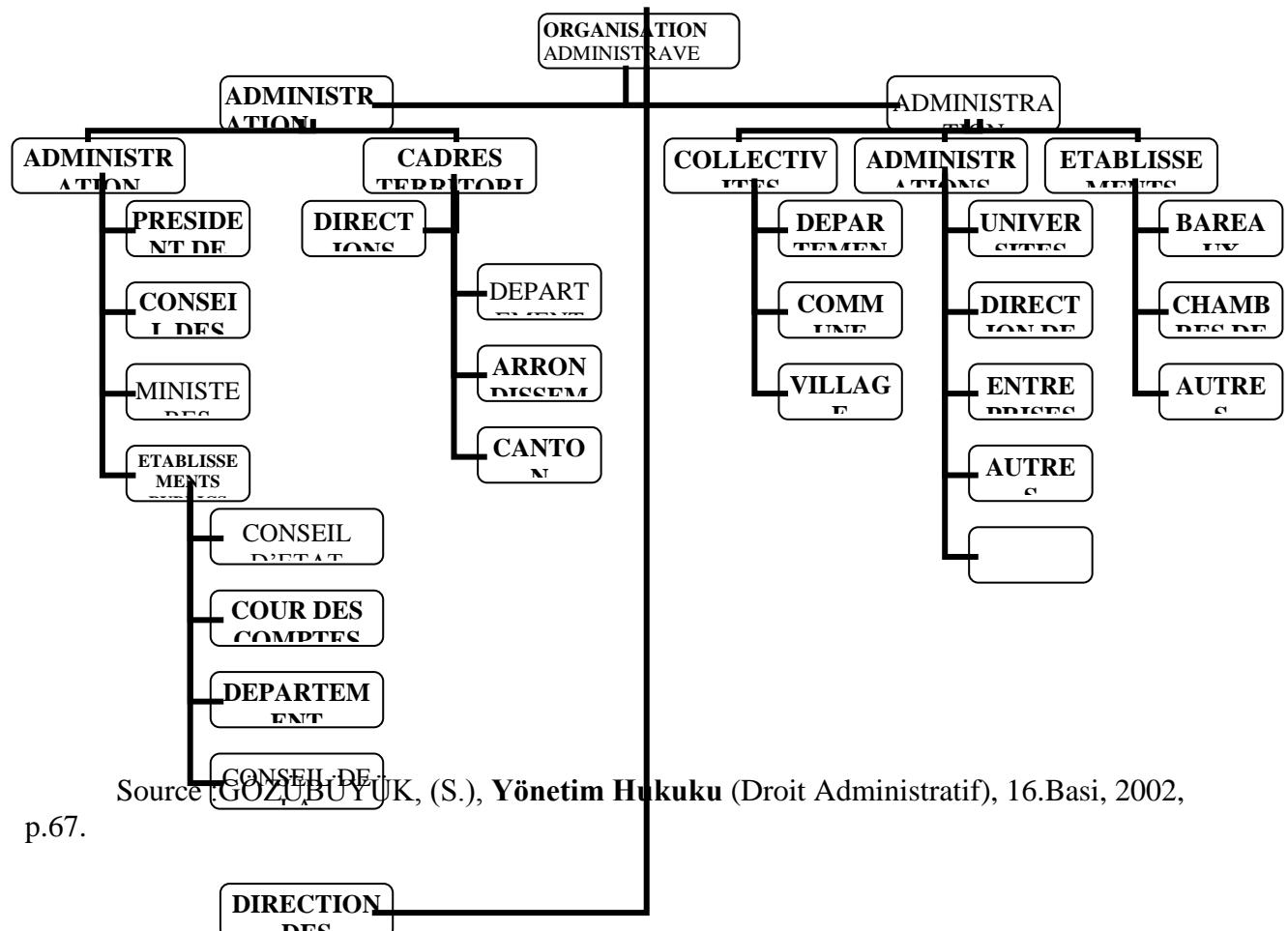


Source :<http://www.cografyadunyasi.8m.net>.

L'expérience française en la matière est également prise en compte au niveau de la structuration de l'organisation territoriale. Le modèle français se prête mieux aux objectifs politiques d'un Etat nouvellement créé. Il envisageait avant tout d'établir son uniformité et son autorité sur tout le territoire par son omniprésence. Par la présence de ses représentants dans les départements, le modèle permet dans ce sens de satisfaire les exigences politiques des fondateurs de l'Etat.

A la suite de cette brève analyse de l'administration territoriale on va maintenant essayer de présenter les circonstances dans lesquelles l'administration locale en Turquie a vu le jour et son évolution avant d'étudier le cadre institutionnel à trois niveaux de l'administration locale.

Figure 2 :



CHAPITRE PRELIMINAIRE- L'EMERGENCE DE L'ADMINISTRATION LOCALE SOUS L'EMPIRE OTTOMAN

Dans l'organisation classique de l'Empire ottoman,²⁰ il n'existe pas une administration locale telle qu'on l'entend aujourd'hui. Si l'Empire mettait en place des institutions locales c'était par les réformes modernisatrices issues du mouvement du *Tanzimat*²¹. Pour mieux comprendre l'organisation administrative locale actuelle, il nous faudra exposer son évolution depuis sa mise en place. L'analyse qu'on fera à ce sujet montrera non seulement dans quelles circonstances l'administration locale a vu le jour mais aussi comment elle a évolué pour arriver au stade contemporain.

SECTION I- L'ADMINISTRATION PUBLIQUE JUSQU'AU MOUVEMENT DE TANZIMAT

Jusqu'à la mise en place des premières administrations locales, notamment les communes, les affaires locales étaient exercées par les organismes classiques de l'Empire. A cet égard une présentation globale de l'administration publique ottomane s'avère nécessaire. Il apparaît donc pertinent d'analyser brièvement d'abord l'administration centrale ottomane avant de tenter d'étudier le rôle des organismes classiques qui furent responsables pendant une période assez longue des services locaux.

²⁰ « L'Empire, dans sa plus grande extension, vers la fin du XVIIème siècle, couvrait un très grand espace à l'ouest du continent eurasiatique et au nord du continent africain. Centré au sud-est de la péninsule européenne de l'Eurasie à cheval sur deux sous-péninsules, celle des Balkans et celle d'Anatolie, il étendait sa périphérie principalement au sud, dans deux directions : vers la péninsule arabique et vers le nord de l'Afrique. Ainsi, bien que l'essentiel de l'Empire se fût trouvé sur un seul continent, celui de l'Eurasie, ses marchés méridionaux furent placés sur les côtés d'un deuxième continent, celui de l'Afrique. Son espace maritime également couvrait une partie considérable de l'espace totale : toute la moitié est Méditerranée, comprenant les îles grecques, de l'Italie à la Syrie et de Grèce à la Libye et ensemble de la Mer Noire en formaient le centre. » KITSIKIS (D.), **L'Empire ottoman**, Que sais-je ?, n°2222, PUF, 3^{ème} éd., 1994, p.9-10.

²¹ Le mouvement Tanzimat, (réglementation : 1839- 1876), désigne le programme de réformes inaugurées le 3 novembre 1839 par la promulgation Hatt-i Serif (décret impérial) à Gülhane (Istanbul). Il s'agit d'un décret impérial à multiples caractères à savoir judiciaire, administratif financier et militaire. Il y est notamment annoncé que désormais tous les sujets de l'Empire ottoman sont égaux sans distinction de religion ou de nationalité. Par l'adoption de ce décret impérial, il choisit incontestablement une évolution sans précédent vers la rénovation du système politico-administratif. Voir, LEWIS (G.), **La Turquie**, Bibliothèque Marabout, 1968, p.43 et sq. et voir aussi, ORTAYLI (I.), **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetimi Gelenegi** (De Tanzimat à la République : La pratique coutumière de l'administration locale), Hil Yayini, 1985, p.19.

Sous-Section I- L'Administration centrale comme pilier de l'administration publique ottomane

Comme on peut le constater dans tous les empires, l'administration centrale ottomane accordait la place primordiale au Sultan. Maître absolu dans la gestion du pays, le Sultan fut l'unique source du pouvoir. Maîtrisant totalement les affaires étatiques, le pouvoir suprême nommait les grandes fonctions de l'Etat, comme le grand vizir (Premier Ministre), et les autres vizirs. Première puissance dans l'administration du pays, le sultan s'appuyait sur le *divan*²² qui réunit les grands vizirs, les autres vizirs, le commandant de l'armée et de la marine, les contrôleurs des finances ainsi que les autres responsables de l'Etat. Le grand vizir veillait à l'application des politiques déterminées par le Sultan. Celui-ci s'appuyait également sur une administration provinciale, sur une armée et sur des lois tirées du droit musulman, *charia*, mais aussi les réglementations coutumières, *kanunname*²³, qui facilitaient la gestion des provinces, en particulier des provinces chrétiennes.

La réunion du divan, qui se tenait quatre fois par semaine, permettait de débattre des questions centrales. De fait le divan fonctionnait comme un conseil de ministres à la tête duquel se trouvait le sultan. Celui-ci se gardait bien évidemment d'avoir le dernier mot sur les affaires relevant de l'autorité souveraine. A côté des grandes questions touchant la paix, la guerre, la conduite des opérations militaires et la haute administration publique, on traitait aussi des matières en apparence moins importantes, comme des problèmes locaux et même parfois individuels.

Le pouvoir de la nomination du sultan ne se limite pas à la haute fonction publique. Il désigne aussi les gouverneurs des administrations déconcentrées. La division de l'administration territoriale se fait en effet de haut en bas dans une hiérarchie pyramidale. Elle se divise en deux grands *beylerbeylik* (gouvernement) ; celui de Roumélie et celui de l'Anatolie. Chaque *beylerbeylik* est divisé en *liva* (département) ou *sandjak* (sous-préfecture). Ces derniers sont divisés également en d'autres circonscriptions administratives.

²² Etant le conseil formé par les principaux responsables de l'Empire, le divan est présidé par le Sultan en personne. Par la suite, il a laissé la présidence de cet organe au grand vizir sans renoncer au contrôle sur les affaires débattues.

²³ KAZANCIGIL (A.), « *De la modernité octroyée par l'Etat à la modernité engendrée par la société* » in **Modernisation autoritaire en Turquie et en Iran**, VANER (S.), (dir), L'Harmattan, 1991, p.21.

Chaque circonscription administrative est administrée par un responsable portant le titre et le signe distinctif.

Ce type d'organisation semblait notamment viser à assurer l'autorité du Sultan dans l'ensemble du territoire ottoman. La centralisation ottomane laissait néanmoins subsister de fortes spécificités régionales qui avaient des particularités géographiques, politiques et religieuses. Pour les provinces européennes, elle devait tenir compte des particularismes locaux de ces circonscriptions administratives où les musulmans étaient minoritaires. Les provinces arabes pour leur part, respectaient beaucoup plus que les premiers, le système administratif territorial ottoman. Il semble que ce respect tenait aux raisons religieuses qui favorisaient l'acceptation d'une telle approche²⁴.

L'administration centrale exposée ainsi brièvement, la question des services locaux se pose. Peut-on parler d'administration locale ayant sa propre personnalité ? L'exécution des affaires locales est-elle confiée à d'autres organismes ?

²⁴ MARCOU (J.), op. cit, p.277.

Figure 3: CARTE ADMİNİSTRATİVE DE L'EMPİRE OTTOMAN



Source: <http://www.us-israel.org/jsource/History/ottomap1580.html>.

Sous-Section II- L'absence d'administration locale

Comme on vient de le décrire, l'administration locale en tant qu'institution autonome n'est pas intégrée dans le schéma administratif. L'administration publique ottomane s'identifie à l'administration centrale, ici, au pouvoir absolu du Sultan. Il faut noter d'ailleurs que l'Empire ottoman, comme tous les autres empires, ne connaissait pas l'idée de la démocratie locale²⁵. Il n'était pas question de reconnaître aux citoyens les mécanismes de la participation au pouvoir.

Pendant la période qui se maintient jusqu'au *Tanzimat*, ce furent les organismes classiques qui étaient chargés de l'exécution des affaires locales. L'analyse de leur rôle contribuera à la compréhension des réformes qui ont été adoptées.

II.1- Une autorité omniprésente dans la vie locale :le *Kadi*

Etudier la façon dont on exécute les affaires locales à cette époque signifie analyser la place primordiale dévolue au kadi. Faisant partie de la classe de *ilmiye* (sage), ce premier personnage au niveau local assume en sa personnalité plusieurs fonctions qu'elles soient administratives, judiciaires ou financières. Autrement dit, le *kadi* peut être considéré à la fois comme juge, maire, contrôleur des activités administratives voire le préfet de police dans sa circonscription selon la caractéristique de la fonction. Cela revient à dire qu'en tant que représentant du pouvoir central, il a une autorité absolue sur la vie locale.

Face à un tel éventail de missions, le représentant de l'Etat n'est pas seul à diriger sa circonscription. Ce sont les adjoints désignés par lui qui assistent à l'accomplissement de ses attributions. Ce schéma ne doit pas néanmoins faire penser à une organisation locale comparable à celle des administrations locales contemporaines. Le *kadi* et ses adjoints sont privés des services nécessaires à l'exécution des demandes formulées par les habitants. Les adjoints au kadi ne sont pas les personnes à la tête de tel ou tel département et ne sont pas salariées. C'est ainsi que ce mode d'organisation présente certaine particularité. Puisqu'ils n'ont pas ni un budget propre ni le personnel qualifié, les adjoints disposent d'un personnel propre recruté par eux-mêmes. Comparable à la privatisation de la gestion des services locaux, ce système permet également de financer les dépenses faites. Par ailleurs, les frais liés

²⁵ ORTAYLI (I.), op. cit. p.15.

à l'accomplissement de leur tâches se compensent par les revenus venant des impôts locaux ou des amendes payées par les habitants²⁶.

Sur ce point, il faut mettre l'accent, avec I.Ortayli, sur le fait que l'exécution des services locaux dans une ville ottomane signifie essentiellement le pouvoir de sanction du kadi²⁷. Celui-ci se trouvant à la tête de l'administration, est chargé de poser les règles à respecter sur la gestion de la ville, particulièrement sur les activités économiques et commerciales. En cas de non respect de ces règles, le représentant du pouvoir et ses adjoints mettent en application les sanctions. L'appellation des adjoints comme *subasisi*, *çöplük subasisi* affirme en plus la volonté d'hégémonie son pouvoir sur la vie locale. Agissant au nom du kadi, les *ayak naibi ou naip* inspectent les artisanats, contrôlent les prix du marché et statuent sur les questions juridiques. Pour sa part, le *muhtesip* qui tient un rôle majeur surveille les marchés urbains. Il collabore de plus avec les représentants des artisans ou commerçants en matière de fixation des prix de tous les articles faisant l'objet d'une transaction et contrôle mensuellement les boutiques et artisans et vérifie que le poids et les mesures en usage ne sont pas trafiqués. Dans ce schéma pyramidal, les fonctions similaires sont confiées aux *muhtar*, chef du quartier.

Si le *kadi* assume les attributions concernant la gestion locale, c'est aussi avec la contribution des habitants ou des commerçants. Les commerçants se voyaient confier la sécurité et la propreté du bazar; Ils doivent également payer les frais nécessaires. Leurs activités se font bien entendu sous le contrôle rigide du *kadi*. L'examen détaillé de leur contribution à l'exécution des services locaux fera l'objet de notre réflexion ci-dessous.

Tout au long de la période classique, on constate clairement la prédominance de cet agent public, nommé par le pouvoir central, sur l'administration de la ville. La façon dont le *kadi* dirige sa circonscription administrative donne à l'administration une image de type contrôleur. On voit nettement à quel point l'administration de la ville est hiérarchisée et fonctionne dans le cadre strictement défini par le *kadi*.

Comme le *kadi* et ses adjoints étaient chargés d'une fonction essentiellement de contrôle, il est difficile de parler, sur le plan institutionnel, d'une distinction concernant les

²⁶ Ibid. p.112.

²⁷ Idem.

affaires de l'Etat et les affaires municipales. Néanmoins, les services locaux se différencient naturellement des services centraux. Les attributions des agents centraux viennent justifier cette observation en ce sens qu'ils ne sont pas dotés des compétences d'exécution des affaires locales ; ils se contentent d'organiser la population locale d'une part et d'autre part, de contrôler les activités des établissements compétents, comme le *vakif*,²⁸.

Ce mode d'administration se maintient ainsi jusqu'à la réforme administrative de 1826 où le *kadi* commence à perdre son pouvoir incontestable. Ce déclin commence d'abord par la perte des compétences à propos de la fiscalité. Celle-ci devient un domaine appartenant à *Ihtisap Nazirligi* (ministère de l'économie). Le *kadi* est ensuite privé de la compétence de contrôler les *vakifs* qui fonctionnent désormais sous le contrôle de *Evkaf Nezareti* (ministère des fondations). Jusqu'à la mise en place d'une administration locale moderne, il ne restait au *kadi* que les affaires judiciaires.

II.2- Une institution religieuse :le *Vakif*²⁹

Le système administratif ottoman ne connaît pas les institutions ayant une personnalité juridique autre que l'Etat. Comme on vient de l'exposer dans l'exemple du *kadi*, l'absence des institutions autonomes locales nécessitait l'intervention des organismes traditionnels pour les affaires locales. A côté du *kadi*, les *vakifs* contribuent, pour leur part, d'une façon ou d'une autre, à l'exécution des services publics locaux.

Le *vakif* était à l'origine une institution religieuse mais elle dépasse vite le cadre religieux pour devenir une institution socio-économique importante. Il est donc appelé à jouer un rôle central dans l'administration ottomane, gérant toute une série des divers services publics locaux. Il avait pour mission de gérer les institutions culturelles telles que les bibliothèques et écoles, celles de l'assistance publique comme les hôpitaux, les services publics tels que la distribution de l'eau potable ou les bains publics, et de mener les opérations de travaux publics comme la construction de ponts, de routes ou de fontaines.

²⁸ NALBANT, (A.), *Üniter Devlet*, (Etat Unitaire), Yapi Kredi Yayinlari, 1997, p.118.

²⁹ Etant une vieille institution islamique, le *vakif* signifie qu'on alloue des terres ou d'autres propriétés à des œuvres de piété. Il s'agit là d'un bien détenu en pleine propriété aliéné au profit d'une œuvre religieuse ou d'utilité publique. Voir, LEWIS (B.), *Islam et laïcité : la naissance de la Turquie moderne*, traduit de l'anglais par P.Delmare, Fayard, 1988, p.87.

Il semble que la contribution des *vakifs* au développement local n'était pas négligeable dans les circonstances de l'époque. Dans un Etat où la religion officielle est l'Islam, le rôle de ces fondations pieuses n'est pas étonnant. Elles ont pour mission de participer à la vie publique d'une façon ou d'une autre.

Malgré son poids dans la vie locale, le *vakif* ne doit pas être considéré comme une administration locale puisqu'il ne dispose pas des éléments qualificatifs d'une administration locale. L'élément principal qui est celui de la personnalité juridique lui fait défaut. De plus, le *vakif* n'assumait pas tous les services publics locaux de la ville mais seulement une partie.

II.3- Le *Lonca* comme corporation organisant les commerçants et artisans

On a observé, en l'absence d'une administration locale moderne, que les services locaux étaient réalisés par les institutions ancrées dans le système administratif, comme le *kadi* et les *vakifs*. A cela s'ajoute une autre institution traditionnelle non moins importante. C'est le *lonca* qui avait une place particulière dans le fonctionnement de la vie locale.

A l'époque, on ne peut pas parler d'un capitalisme commercial dans les villes ottomanes. Comme il n'existe pas de législation sur le libre commerce, on trouvait des organisations composées par les corps des artisanats lesquels ont la vocation principale de tenir en ordre les activités commerciales et artisanales de la ville. Les représentants de *lonca* sont tenus d'une part d'établir la médiation entre la population locale et les agents publics territoriaux. D'autre part, ils apportent leur contribution, s'il en est besoin, à la satisfaction des services publics. Chaque *lonca* possède une caisse d'épargne qui sert à la fois à la solidarité collective et à l'exécution des affaires locales.

Ainsi, ce type de corporations fait partie, dans une société traditionnelle comme celle de l'Empire ottoman, de la régulation sociale et économique. C'était le cas aussi pour la société ottomane à travers les *lonca* qui se veut régulateur.

Sans être membre d'une corporation concernée, aucun artisan ne pouvait exercer son métier³⁰. Tout était ordonné par le *lonca* selon le secteur d'activité et c'était lui qui posait les règles à suivre par les adhérents. Si une corporation était seule compétente en ce qui concerne l'organisation interne de son activité, elle ne pouvait échapper au contrôle strict de l'Etat. De ce fait, le *kadi* enregistrait les résultats des élections des *lonca*. Par l'intermédiaire du *muhtesip*, l'Etat voulait assurer son contrôle sur le système afin que la production et la concurrence ne puissent pas bouleverser l'équilibré du marché et qu'elles ne puissent pas causer la pénurie et le chômage. La surveillance continue de ces fonctions locales par le *kadi* et ses adjoints montre bien encore une fois l'omniprésence de l'Etat dans la vie locale³¹.

Le système du *lonca* était basé en effet sur l'idée de contrôler l'ordre de production et de consommation. Les observateurs s'accordent à constater que l'existence de ce système empêche l'émergence de la classe des commerçants libres et leur poids dans la gestion des villes³².

Le *lonca* en tant que corporation artisanale s'occupe principalement des services demandés par le dirigeant le plus élevé de la ville, *le kadi*. Dans ce sens, cette vieille institution se voit chargée notamment de la sécurité, de l'ordre et de la propreté des lieux de leurs activités. Ce qui nous montre que le *lonca* assume en grande partie les fonctions de police municipale. A travers ce rôle, il contribue à l'exécution des services locaux. Il n'en reste pas moins que le *lonca* ne doit pas être considéré comme une administration locale telle qu'on la voit aujourd'hui. La personnalité juridique qui est le trait indispensable à la qualification d'une institution comme administration locale n'est reconnue nullement au *lonca*.

L'examen qu'on vient de faire sur les organismes classiques montre nettement à quel point le gouvernement central et le pouvoir local tendent à se confondre. Car les fonctions locales sont remplies non pas par les représentants des habitants mais par ceux du gouvernement central. Les habitants n'ont aucune influence dans la nomination des agents chargés de satisfaire les demandes urbaines.

³⁰ « Par exemple, tous les habitants mâles et adultes de la capitale sont obligatoirement inscrits dans une corporation de sorte que le Stambouliote, qu'il soit musulman, chrétien ou juif, se définit par une double identité, d'une part ethnique ou religieuse, d'autre part professionnelle. Le Stambouliote, intégré dans un corps de métier, y trouve des individus exerçant la même activité et en outre ayant à peu de chose près les mêmes besoins et le même gendre de vie. La corporation n'a qu'un rôle économique et social. », MANTRAN (R.), **Histoire d'Istanbul**, Fayard, 1996, p.236 et sq.

³¹ Idem.

Le mode classique de fonctionnement commence à subir des changements avec les réformes de *Tanzimat*³³. En s'inspirant des modèles occidentaux, les réformes envisagent de faire table rase pour le remplacer par un nouveau mode de gestion. Le but de la modernisation administrative ne produit pourtant pas tout de suite des effets attendus dans une société étrangère à l'idée de la démocratie locale.

SECTION II- LA MISE EN PLACE DE L'ADMINISTRATION LOCALE ISSUE DES REFORMES DE TANZIMAT

Le système administratif ottoman marqué par la centralisation, fonctionnait sans grandes difficultés pendant la période où il était dominant. Il est devenu progressivement inefficace vers la fin du 18^{ème} siècle à cause de la perte des colonies. A la suite des défaites militaires, le système administratif s'adaptait difficilement aux conséquences politiques de la perte des territoires. Parallèlement à la perte des colonies, les grandes villes ottomanes, en particulier la capitale, se trouvaient face à un exode rural. La multiplication des besoins locaux issus de l'augmentation de la population locale dépassait la capacité des organismes classiques exécutant les affaires locales³⁴. L'évolution urbaine et démographique nécessitait la rénovation immédiate du système administratif dont faisait partie l'administration locale.

En fait, le décret impérial (*Hatt-i Serif*) de 1839 qui ouvre la période de *Tanzimat* est un tournant pour l'Empire ottoman. Il proclame non seulement les principes de la sécurité de la vie et de la propriété des sujets mais il rend aussi possible la tâche visant à moderniser l'administration publique. Cet objectif se donne pour priorité de renforcer d'une part l'affirmation de l'autorité du Sultan, mise à mal notamment par les provinces autonomes et d'autre part, d'améliorer les rentrées fiscales dont le manquement affecte la trésorerie de l'Etat³⁵.

C'est donc à partir des réformes de *Tanzimat* qu'on observe la mise en place de l'administration locale organisée. Dans l'idée de moderniser l'administration publique, il apparaît pertinent voire indispensable aux hommes du *Tanzimat* de mettre en place aussi

³² NALBANT (A.), op. cit., p.119.

³³ KAZANCIGIL (A.), op. cit. p.23.

³⁴ YILDIRIM (U.), SENGÜL (R.), « La décentralisation en Turquie et en France », **DEÜ Isletme Fakültesi Dergisi**, C.3.S.1. 2002, p.106-120.

³⁵ MARCOU (J.), op. cit., 279.

rapidement que possible des administrations locales. Face à l'incapacité des organismes locaux, ils étaient convaincus que le remède le plus sûr face aux problèmes urbains passait par la modernisation complète de la gestion locale qui était censée satisfaire les demandes faites par les habitants. L'idée de la modernisation administrative a reçu l'accord unanime des dirigeants du *Tanzimat*³⁶.

Les bureaucrates du *Tanzimat* ne songeaient néanmoins nullement à la démocratie locale. Une telle évolution vers cet objectif aurait comporté le risque de perdre le pouvoir. De plus les circonstances de l'époque ne rendaient pas possible la mise en place d'une administration locale démocratique. Les hommes du *Tanzimat* voulaient plutôt prendre appui sur les nouvelles instances, conçues à propos de l'exécution d'un certain nombre de ses tâches, sans leur transférer des compétences réelles. Ils aspiraient à mettre en place une administration locale juste et légale qui permettrait de contribuer au prélèvement des impôts locaux et de compléter le système administratif³⁷.

C'est dans ce contexte qu'il faut évaluer le programme adopté par les réformateurs de l'époque³⁸. Au XIXème siècle, ils s'efforcent, à travers des lois, de donner une nouvelle perspective à l'administration locale. Comme les réformateurs étaient conscients des changements intervenus en Europe, ils comptaient faire la réorganisation administrative en s'inspirant des institutions européennes. En matière du système administratif, la France était un bon exemple à suivre³⁹. « *Dans les domaines juridique et administratif, la Porte (le gouvernement) était très attentive au modèle français. Ce modèle de droit écrit, de codes, d'administration centralisée apparaît à l'époque comme réellement novateur. Technique, rationnel, il est aussi facilement importable, adaptable et reproductible. Il s'est d'ailleurs largement exporté en Europe à l'occasion des conquêtes napoléoniennes, au début du siècle*⁴⁰. »

Vu les circonstances politiques de l'époque, la méthode adoptée à ce propos ne vise pas la mise en place d'une administration locale dans la totalité du territoire mais elle

³⁶ LEWIS (B.), op. cit., p.114-115.

³⁷ ORTAYLI (I.), op. cit., p.26 et sq.

³⁸ DUMONT (P.), « *La période des Tanzimats (1839-1876)* » in **Histoire de l'Empire ottoman**, R.MANTRAN (dir.), Fayard, 1989, p. 460 et sq. Et voir aussi LEWIS (B.), Islam et laïcité...op. cit., p.96.

³⁹ ORTAYLI (I.) et AKILLIOGLU (T.), « *Le Tanzimat et le modèle français :mimétisme ou adaptation ?* »in **L'Empire ottoman, La République de Turquie et la France** » H.BATU et J.L BACQUE-GRAMMENT (dir.), Editions ISIS, 1986, p.205.

⁴⁰ MARCOU (J.), op. cit., 281.

envisage d'entamer cette voie par une expérience sous contrôle. Ce qui se prêtait à cette perspective était de faire cette première expérience dans la capitale.

Sous-Section I- La première expérience communale (*Sehremaneti*) à Istanbul

Toute une série d'évolutions sociales et économiques caractérisait l'Empire ottoman et bien entendu la capitale Istanbul du 19^{ème} siècle. La population de la ville était estimée à un million d'habitants vers la fin du siècle⁴¹. En tant que capitale, la ville était un centre crucial dans le commerce extérieur et attirait la population étrangère. A mesure que s'implantaient les investissements, les Européens d'Istanbul réclamaient à l'administration qu'elle subvienne aux besoins urbains tels que l'entretien de la voirie, des trottoirs et des infrastructures. Avec la guerre de Crimée, l'arrivée des alliés à Istanbul a accentué les problèmes relatifs à l'urbanisation de base.

Face à l'urbanisation démesurée, les organismes classiques avaient du mal à subvenir aux services locaux accrus et diversifiés depuis lors⁴². Les réformateurs de *Tanzimat* se sont penchés sur la question afin de mieux administrer les villes en pleine mutation. L'insuffisance des institutions classiques a révélé qu'un autre mode d'organisation locale, semblable à celui qu'on observait en Europe, s'avérait indispensable. Cette volonté modernisatrice a permis la première expérience à travers la mise en place d'une municipalité (*Sehremaneti*) à Istanbul suivant le décret (*resmi teblig*) du 16 août 1854. Il convient de rappeler que sa structure était inspirée largement du modèle communal français⁴³.

Que pourrait-on attendre exactement de cette administration locale ? Est-ce que la commune d'Istanbul a été le premier germe de la démocratisation du système locale? Il est difficile ici de répondre affirmativement à cette question. La classe dirigeante de l'époque voulait que la commune d'Istanbul puisse assurer de manière satisfaisante les services de base de la ville. Elle entendait, par les services de base, la sécurité et la propreté de la ville ainsi que la surveillance et l'inspection des activités économiques des commerçants. Si on les regarde de près, on voit nettement que ces fonctions étaient dévolues autrefois au *kadi* dont on

⁴¹ MANTRAN (R.), op. cit., p.299.

⁴² NALBANT (A.), op. cit., p.137.

⁴³ TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**, (Réorganisation des collectivités locales) Aydogdu Ofset, 1996, p.70.

vient d'examiner le rôle. De ce point de vue *le kadi* a été remplacé par une administration communale.

Pour I.Ortayli, la commune d'Istanbul était dès le début condamnée à l'échec⁴⁴. On observe en fait un déséquilibre quant aux compétences et attributions. Malgré les attributions élargies et variées, elle n'est pas dotée des compétences nécessaires et réelles. Face à cette réalité, on imagine mal comment aurait bien fonctionné une commune nouvellement créée et qui était sous le strict contrôle du gouvernement central.

On s'efforce ainsi de s'intéresser d'une façon organisée aux questions urbaines de la capitale suivant la nouvelle phase qu'entame la mise en place de la première commune d'Istanbul. Il nous faut voir donc ici son fonctionnement, ce qui permettrait d'éclaircir notre regard.

1- L'organisation administrative communale sous le contrôle du pouvoir central

La désignation des organes de la commune d'Istanbul témoigne de la continuité de la pratique précédente. L'organe exécutif (*Sehremini*) aussi bien que l'organe délibérant (*Sehir Meclisi*) ne sont pas issus des élections mais de la nomination. Le fait est que la nomination de l'organe exécutif ne prend sens qu'avec l'approbation du Sultan. On voit clairement ici que le gouvernement central se veut le seul maître quant à la désignation du *Sehremini*. Cela peut s'expliquer par la crainte que l'existence d'un élu aurait pu mettre en danger le pouvoir absolu du Sultan. La logique du système ottoman tenait en fait à renforcer le pouvoir central⁴⁵.

En effet, l'organe exécutif de cette première commune se voit charger des fonctions qu'assument habituellement les maires contemporains. Dans ce sens, le *Sehremini* préside à l'organe délibérant et exécute les décisions prises par celui-ci. Lors de l'exécution, l'organe exécutif a la charge des attributions comparables à celles du *kadi*. En d'autres termes, le *Sehremini* comme son prédécesseur, le *kadi*, est chargé essentiellement de la bonne gestion de la ville qui donne la priorité à la sécurité, la propreté, l'infrastructure et l'inspection des activités économiques. Il est assisté dans l'exécution de ces tâches lourdes de deux adjoints qui siègent comme membres de droit au sein de l'organe délibérant.

⁴⁴ ORTAYLI (I.), op. cit., p.121.

⁴⁵ ORTAYLI (I.) et AKILLIOGLU (T.), op. cit., p.205.

Quant à ce dernier, le mode de sa désignation justifie aussi la prédominance du gouvernement central. Comme l'organe exécutif, l'organe délibérant, composé de 12 conseillers, est désigné entièrement par le gouvernement central (*Meclis-i Valâ*). Les conseillers sont choisis parmi les commerçants en fonction du degré de confiance. L'administration centrale de l'époque désire apparemment donner ici un caractère élitiste à l'organe délibérant⁴⁶.

Malgré les réformes envisagées afin de moderniser le système administratif avec le mouvement de *Tanzimat*, on n'est pas encore au stade de l'adoption de l'élection pour les représentants locaux. La prédominance du gouvernement central s'affirme également sur le fonctionnement du conseil municipal. Les décisions les plus importantes n'entrent en vigueur qu'avec l'approbation de l'autorité de tutelle suprême qu'est le gouvernement central.

Ayant une telle organisation, la commune d'Istanbul n'était pas réellement dotée d'une structure financière suffisante. Les ressources communales n'étaient pas à cet égard proportionnées aux tâches qu'on attendait de cette collectivité locale. Dans la composition de ses ressources, deux traits attirent, avec I.Ortayli, notre attention⁴⁷. Les revenus des impôts impartis n'étaient pas d'une part bien précisés et d'autre part, on avait grand peine à prélever de manière rentable les impôts locaux.

L'absence de ressources suffisantes et de personnel qualifié oblige le pouvoir central à intervenir dans les affaires locales. Or, la création de cette administration locale avait pour ambition de mettre en place une nouvelle institution administrative dont l'existence devait faciliter la gestion de la capitale ottomane.

Bien que l'objectif ne soit pas atteint dans un premier temps, cet échec ne signifie pourtant pas un retour en arrière. Malgré le bilan négatif de cette première expérience, les bureaucrates de Tanzimat étaient déterminés à s'engager dans cette voie.

⁴⁶ KELES (R.), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, (Décentralisation et politique), 3^{ème} éd., Cem Yayinevi, 1998, p.123.

⁴⁷ ORTAYLI (I.), op. cit., p. 125.

2- Le sixième arrondissement (*Altinci Daire*) comme circonscription pilotée

Formée pour chercher les raisons de cet échec, la commission d’engagement urbain (*Intizam-i Sehir Komisyonu*) fit un certain nombre de propositions sur le dysfonctionnement de la première expérience communale dans son rapport. Celles-ci pouvaient se grouper en deux points. Elle conseillait d’une part l’amélioration de services locaux et soulignait d’autre part l’insuffisance des ressources fiscales⁴⁸.

Il semble que les dirigeants de l’époque étaient d’accord sur les propositions indiquées dans le rapport. On divise ainsi, en 1858, la commune d’Istanbul en 14 arrondissements dont Galata-Beyoglu devenu le sixième arrondissement⁴⁹. On se contente pourtant d’en limiter l’application pour le moment. Au lieu de mettre en œuvre les consignes pour toute la ville, on préfère en faire l’expérimentation dans ce sixième arrondissement réputé par sa richesse et le niveau intellectuel. L’arrondissement était connu également par le poids de la population non-musulmane⁵⁰ qui était censée mieux maîtriser que le reste des Stambouliotes les questions urbaines. Ayant vu le mode de vie européen, on pensait que les habitants de cet arrondissement pourraient s’adapter plus rapidement au nouveau mode de vie.

En ce qui concerne la désignation des organes, on affirme encore la volonté de la nomination par le pouvoir central. Le directeur de cet arrondissement, comme auparavant se voyait nommer par le gouvernement central et suivi de l’approbation du Sultan. Il se peut que le directeur de cette administration locale ne soit pas un élu mais un fonctionnaire d’Etat. Il devait en plus remplir la condition de revenu. Cela signifie que l’administrateur du sixième arrondissement était choisi parmi les citoyens ayant un bien immobilier valant 140 000 kurus. Par contre, la condition de la nationalité n’était plus requise pour les conseillers. Leur désignation se faisait alors soit parmi les citoyens ottomans soit parmi les étrangers. Les conseillers étaient aussi soumis comme le directeur à la condition d’avoir un bien immobilier. A ces deux conditions vient s’ajouter une troisième qui prévoyait le séjour d’au moins dix années à Istanbul.

⁴⁸ LEWIS (B.), op. cit., p. 347.

⁴⁹ Si on le dénommait le sixième arrondissement c’était par référence au sixième arrondissement de Paris qui représentait la richesse et la modernité pour les bureaucrates ottomans. Voir, ORTAYLI (I.), op. cit., p.132.

⁵⁰ Robert Mantran montre la composition de la population en détail de cet arrondissement dans son ouvrage précité. p. 232 et sq.

La réussite de cet arrondissement était décisive pour l'extension de cette expérience aux autres arrondissements. On le charge des missions de service urbain de base à savoir l'aménagement des rues des quartiers à l'intérieur de ce périmètre, la construction des canalisations d'eau et des égouts et leur entretien et la mise en place des mesures susceptibles de faciliter la circulation. Cette municipalité souffre du manque de ressources dont la composition accordait une place centrale aux aides gouvernementales⁵¹.

On voit bien que cet aperçu de l'administration de la ville n'implique pas l'élection des organes locaux. Comme en témoigne son fonctionnement, il s'agirait plutôt d'un établissement public dont les organes sont nommés; ils sont responsables non pas devant les habitants mais devant l'autorité hiérarchique qu'est le gouvernement central.

Sous-Section II- L'administration communale en province

L'exposé qu'on vient de faire porte sur la création d'une administration locale, la commune dans la capitale de l'Empire. La commune d'Istanbul portait témoignage des efforts entretenus dans le but de réorganiser totalement l'édifice administratif local. On constatera plus tard que ces efforts ne tiennent pas seulement à la commune d'Istanbul mais s'étendent aussi aux circonscriptions administratives de province.

Le règlement de 1870 (*Idare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*) représente un pas non négligeable vers cet objectif. Il procède pour la première fois à l'institution des communes au niveau départemental excepté Istanbul qui avait déjà connu quelques expériences avant même cette réglementation générale. Les apports de la réglementation de 1870 s'accentuent par la contribution qu'avait apportée la première Constitution de 1876 de l'Empire ottoman (*Teskilat-i Esasiye Kanunu*).

La Constitution de 1876 stipulait la préparation d'une loi sur la vie communale d'Istanbul ainsi que sur les autres villes. C'était en prenant compte de cet exigence constitutionnelle qu'on a adopté la loi du 5 octobre 1877 qui portait sur l'organisation de la commune stamboulike et des communes de province. L'article 1 de cette loi prévoyait la mise en place d'un conseil municipal dans chaque ville et dans chaque bourg (*kasaba*). La loi ne

⁵¹ ERYILMAZ (B.), **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, (Tanzimat et modernisation administrative) Isaret, 1992, p.206.

définissait pourtant pas le critère distinguant la ville du bourg⁵². Elle accordait pour sa part à chaque ville un conseil municipal élu de six à douze membres selon la population. Le médecin, l'ingénieur et le vétérinaire en faisaient partie comme membres de droit.

En fait, le texte de la loi n'est strictement pas respecté quant à la désignation des organes locaux. Malgré la stipulation de la loi, la pratique poursuit la tendance du monopole du pouvoir par le gouvernement central. Ce qui fait que ce dernier se réserve le droit de désigner le maire parmi les conseillers municipaux dont l'élection était prévue en principe par la loi. En l'absence de la pratique de l'élection des conseillers municipaux, le maire maintient sa qualité de représentant de l'Etat.

Selon I.Ortayli, la loi de 1877 reconnaît en effet la personnalité juridique à la commune. Même s'il n'existe pas une clause nette dans la loi, il pense que l'examen minutieux de l'article 3 confirme cette observation. Cet article implique deux traits essentiels relatifs à la notion de la personnalité juridique. Après avoir énuméré les attributions du conseil municipal, l'article 3 prévoit premièrement que le conseil municipal représente les intérêts de la mairie en justice. Deuxièmement, le même article responsabilise aussi la mairie dans la gestion de ses propres biens. L'existence de ces deux points suffit à confirmer l'existence de la personnalité juridique de la commune dont le cadre est circonscrit par la loi de 1877⁵³.

Après la révolution de 1908, on essaya une nouvelle fois de réorganiser le système administratif local. La loi de 1912 vient ainsi abolir le système précédent, remplacé par une préfecture unique d'Istanbul. Celle-ci comprend neuf bureaux d'arrondissement chacun étant confié à un fonctionnaire. Le préfet travaille avec un conseil général dont les membres sont issus d'un suffrage restreint, défini par la propriété et les revenus.

Ce système resta en vigueur pendant les premières années de la République. La première mesure intéressant l'administration locale fut l'adoption de la loi du 16 février 1924 qui créa une préfecture à Ankara avec un conseil général. Le statut de la nouvelle capitale était comparable à celui d'Istanbul avec néanmoins quelques changements. Ceux-ci prévoyaient de restreindre l'autonomie financière de cette municipalité afin de pouvoir la soumettre au contrôle du ministre de l'intérieur.

⁵² ORTAYLI (I.), op. cit. 170.

⁵³ Ibid. p.171.

La loi du 30 avril 1930 vient organiser toutes les communes quelles que soient leur statut et leur taille. Il s'agit d'une seule réglementation pour toutes les communes. Cette loi abolissait de plus les titres de *Sehremaneti* et *Sehremini* pour les remplacer par les termes de *belediye* (commune) et *belediye reisi*(maire).

A côté de la commune, le département devient, suivant toute une série de réglementations, partie prenante de l'administration locale. Le statut départemental encadré durant cette période garde même aujourd'hui ses points essentiels.

Sous-Section III- L'apparition du département comme collectivité locale

L'intégration du département dans le système local témoigne également de toute une série d'efforts. Son apparition en est la conséquence, le cadre juridique a également connu une évolution constante pour arriver au stade contemporain.

1- Le règlement de 1864

Le règlement du 8 novembre 1864 (*Vilayet Nizamnamesi*) présente une importance pour l'organisation administrative de l'Empire ottoman. La particularité de ce texte provient d'abord en effet du fait qu'il constitue la première réforme essentielle concernant l'administration des départements. Ce texte jette aussi les fondements du département actuel⁵⁴.

Ce règlement qui modifie la subdivision initiale comprenant deux gouvernements centraux de Roumérie et d'Anatolie propose de regrouper les provinces (*eyalet*) en départements (*vilayet*). Etant plus larges que les provinces, les départements sont placés sous l'autorité d'hommes expérimentés. On attribue les compétences aussi étendues que possible aux gouverneurs pour administrer de près des circonscriptions administratives nouvellement créées que sont les départements.

⁵⁴ NADAROGLU (H.), **Mahalli Idareler**, (Collectivités locales), 5. Baski, Beta, 1994. p. 175. Voir aussi, MARCOU (J.), op. cit., p.280.

Il apparaît qu'une telle réforme administrative permet aux ministres de se consacrer pleinement aux affaires les plus importantes de l'Etat⁵⁵.

Selon le règlement de 1864, on procède donc à un redécoupage administratif sur la base des départements qui sont au nombre de vingt-sept. Le département se divise lui-même en *sandjak*, le *sandjak* en *kaza* (comparable à l'arrondissement), le *kaza* en *nahiye* et en village. A la tête de cette pyramide se trouve le préfet (*vali*) ; sous son autorité, le *mutasarrif* administre le *sandjak*. Le *kaza*, qui est placé au troisième rang de la pyramide est administré par un sous-préfet (*kaymakam*). Le *nahiye* et le village qui constituent les échelons de base sont gérés respectivement par un *müdüür* et par un chef (*muhtar*).

Le système départemental impliquant la hiérarchisation des circonscriptions s'inspirait manifestement du système administratif français où existaient le département, l'arrondissement, le canton et la commune. L'esprit de l'organisation départementale emprunte beaucoup au système départemental français⁵⁶. On peut souligner dans les deux systèmes le rôle dévolu au préfet. La comparaison montre en effet que le préfet ottoman a plus de latitude que son homologue français. Dans la logique du système départemental ottoman, le préfet ottoman est censé contribuer à la centralisation et à l'uniformité d'un Empire aussi multinational que l'Empire ottoman⁵⁷. Pour J.Marcou, le texte de 1864 est loin d'être décentralisateur, il serait au contraire centralisateur, autoritaire et uniformisant⁵⁸.

Consacrant le centralisme, ce règlement ne reconnaît pas la personnalité juridique du département. De ce point de vue, ce dernier n'a ni ressources ni budget propres. La représentation de la population est loin d'être fidèle puisqu'elle est déterminée par certaines conditions comme le revenu. Sous cet angle, ce règlement n'arrive pas à satisfaire le but de la participation des habitants aux affaires publiques. Ce règlement se montre aussi uniformisant, parce qu'il vise à rassembler une population aussi multinationale autour d'un Etat moderne. De ce fait, il tient compte du rationalisme emprunté au système territorial français afin d'organiser ses circonscriptions administratives⁵⁹.

⁵⁵ LEWIS (B.), op. cit. p.329.

⁵⁶ MARCOU (J.), op. cit., p.280.

⁵⁷ LEWIS (B.), op. cit., p.341.

⁵⁸ MARCOU (J.), op. cit., p.280.

⁵⁹ Idem.

Le règlement de 1864 prévoit aussi la création d'une administration locale au niveau départemental. Dans la partie consacrée aux affaires propres du département, il était indiqué que serait créé dans chaque département un conseil général (*Meclis-i Umum-i Vilayet*) composé de représentants élus des sandjaks. Chaque sandjak devait élire 2 musulmans et 2 non-musulmans. Le préfet présidant le conseil général avait essentiellement pour mission la concertation. En tant qu'organe délibérant, les décisions du conseil ne prennent sens qu'à l'approbation du gouvernement central. Néanmoins, il n'est pas question d'accorder la personnalité juridique, des ressources financières ou un budget propre à cette administration. Se tenant une fois par an, le conseil général s'occupe des affaires locales du département.

Il s'agit d'un organe local dont les contributions à l'établissement de la démocratie dans le pays ne doivent pas être sous-estimées. Les membres des conseils généraux gardèrent leur habitude de faire des débats sur les questions politiques au premier parlement ottoman inauguré en 1876. Les conseils généraux ont servi de base à l'expérimentation de la nouvelle classe politique. En plus, le conseil général issu de ce règlement, peut être considéré comme l'amorce du conseil général contemporain.

J.Marcou s'interroge sur l'efficacité du système administratif issu du règlement de 1864. Pour lui, ce système, qui s'inspire du modèle français, répond apparemment à toutes les attentes ottomanes. « *On pense que l'efficacité de la centralisation doit conduire à des concessions limitées aux nationalités et aux minorités, à une bonne diffusion des idées nouvelles et des réformes*⁶⁰. »

Par le texte de 1864, on témoigne d'un nouvel esprit sur le mode de l'administration ottomane. Jusque-là, la logique du système administratif était basée sur l'hégémonie d'une seule personne. Attribuant désormais une place à la délibération des conseils, il s'ensuit que l'administration impériale passe de la logique consacrant complètement le pouvoir d'une seule personne à celle attribuant des pouvoirs aux conseils locaux. Le passage à la concertation des conseils locaux serait ainsi une étape vers le régime parlementaire de l'époque⁶¹.

⁶⁰ Ibid. p.281.

⁶¹ NALBANT (A.), op.cit., p.122.

Il est vrai que la réforme des départements signifie un point incontournable pour l'organisation administrative de l'Empire. Elle rompt avec les pratiques antérieures pour servir de base à une nouvelle organisation administrative dont a besoin un Etat qui voulait remédier à sa perte de pouvoir. Cette réforme signifie aussi un tournant capital pour l'organisation administrative contemporaine. La république turque qui suivra l'Empire ottoman maintient le cadre administratif dans la logique des apports de cette réforme. Elle devient décisive quant à l'organisation administrative départementale.

2- La reconnaissance de sa personnalité juridique par la loi de 1913

La première constitution ottomane de 1876 contenait tout un chapitre sur les départements. Elle consacrait également le principe de la décentralisation et de la séparation du pouvoir quant à l'administration du département. L'article 108 stipulait qu'elle se ferait conformément à la déconcentration (*tevs-i mezuniyet*) et la décentralisation (*tefrik-i vezaiif*). Cela dit, cet article reconnaissait la personnalité juridique au département. Elle annonçait en outre l'organisation de l'élection des conseils administratifs départementaux et des conseils généraux par une loi spéciale. Celle-ci organiserait également les attributions et compétences du préfet dans plusieurs domaines tels que l'agriculture, l'industrie, l'éducation.

La Constitution de 1876 fut tacitement suspendue pendant trente ans. Son rétablissement date de la révolution des Jeunes Turcs de 1908. La question de l'application de l'article 108 concernant la déconcentration et la séparation des pouvoirs dans la gestion des départements était de nouveau à l'ordre du jour au Parlement. Après avoir été longtemps débattu dans les commissions, un projet de loi est soumis au Parlement en 1910. Les questions immédiates comme les guerres empêchent pourtant d'adopter ce projet de loi. Faute de l'adoption par le pouvoir législatif, le gouvernement a donc dû mettre en vigueur une loi provisoire (*kanun-u muvakkat*) du 26 mars 1913 concernant l'administration des départements.

Cette loi provisoire traduit en fait la dualité de l'administration départementale. Le département est, d'une part, une circonscription administrative sous le contrôle hiérarchique du gouvernement central. Il devient, d'autre part, la collectivité locale ayant une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. A la tête des deux administrations, se place le préfet qui est représentant de l'Etat.

La loi provisoire de 1913 donne au préfet les pouvoirs nécessaires afin d'établir la bonne gestion du département. De ce point de vue, le représentant de l'Etat est doté des pouvoirs visant à maintenir l'ordre et diriger les affaires locales sous l'autorité du gouvernement central. En ce qui concerne les affaires locales, c'est le conseil général qui délibère des affaires dont l'exécution sera assurée par l'organe exécutif, le préfet, de cette collectivité locale.

J.Marcou estime en effet que cette loi était une retranscription assez fidèle de la loi française du 10 août 1871 portant sur l'instauration du système départemental. « *Le système français de 1871, établi lui aussi d'ailleurs dans une période politique incertaine et provisoire, était le résultat d'un mouvement mesuré de décentralisation où le département était à la fois une collectivité locale et une circonscription de l'Etat et où le préfet jouissait d'un dédoublement fonctionnel étant, d'une part, le représentant de l'Etat mais aussi, d'autre part, l'exécutif d'un conseil général élu au suffrage universel*⁶². »

La loi de 1913 comporte ainsi deux innovations majeures⁶³. D'abord, elle reconnaît au conseil général (*vilayet umum meclisi*) la personnalité juridique de même que cette loi fait du conseil l'organe délibérant. Elle prévoit aussi une commission permanente départementale (*vilayet encümeni*) dont les membres sont élus parmi les conseillers généraux. A travers cette commission, le conseil général prend une position décisive pour les affaires départementales.

Le cadre juridique issu de la loi de 1913 met en place en effet deux fonctions et deux organes compétents pour la gestion du département : les affaires étatiques (*vilayetin genel isleri*) et départementales. Les premières sont directement assumées par le représentant de l'Etat, le préfet et les comités administratifs départementaux. On établit donc le système départemental emprunté à la loi de 1871.

Les affaires départementales sont laissées à la charge de la collectivité départementale dont les trois organes font partie, le préfet, (organe exécutif), le conseil général, (organe délibérant), et la commission permanente départementale, organe assumant à la fois plusieurs fonctions. Dans ce schéma, le préfet est conçu comme organe commun pour deux

⁶²MARCOU, (J.), op. cit., p.283.

⁶³NALBANT (A.), op. cit., p.128.

administrations départementales. D'une part, le préfet est l'autorité hiérarchique de l'administration déconcentrée du département et d'autre part, il est organe exécutif de la collectivité départementale ainsi que l'organe de tutelle. Autrement dit, deux fonctions s'unissent en sa personne.

La structure envisagée par la loi de 1913 met en place une administration locale départementale plus forte qu'elle l'est actuellement⁶⁴. Car elle reconnaît toute une série des compétences importantes dans les domaines du développement, de l'éducation, de l'agriculture, de la santé, de l'aide sociale, du commerce et de l'économie. Malgré cette volonté initiale, le temps a témoigné du passage d'une bonne partie des compétences départementales au profit des établissements publics centraux ou ministères nouvellement créés. On analysera en détail le déclin de la collectivité départementale et s'interrogera sur son avenir juridique dans le deuxième chapitre.

Le cadre juridique, défini pour le département comme collectivité locale, n'est pas supprimé par la nouvelle République, ni par les Constitutions suivantes. A cet égard, la Constitution actuelle, celle de 1982, énumère le département dans son article 127 parmi les collectivités locales. Malgré les modifications subies en terme légal, certaines dispositions de la loi provisoire de 1913 restent toujours applicables.

A part la Constitution de 1921 reconnaissant une large autonomie aux départements et aux cantons et limitant l'administration centrale, il est admis que les principes consacrés en matière de l'administration locale dans la première Constitution de 1876 de l'époque ottomane gardent les traits essentiels d'une façon ou d'une autre dans les Constitutions suivantes jusqu'aujourd'hui⁶⁵.

⁶⁴ Ibid. p.129.

⁶⁵ KELES (R.), Yerinden Yönetim...p.128.

SECTION III- LA CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE DE L'ADMINISTRATION LOCALE

La Constitution de 1876 pose dans les articles 108-113 les principes concernant les rapports entre le pouvoir central et l'administration locale. L'article 108 stipule que l'administration du département est basée sur les principes de déconcentration (*tevsi-i mezuniyet*) et de la décentralisation (*tefrik-i vezaiif*). L'article 109 pour sa part prévoit un découpage territorial en départements, sous-départements (*liva*) et cantons. A chaque niveau, il existe des conseils d'administration élus et un conseil générale départemental élu. Dans le cadre défini par l'article 110, les conseils généraux sont compétents pour transmettre leur avis concernant les domaines de l'industrie, l'éducation, la commerce et la fiscalité aux autorités concernées. A côté des conseils généraux, l'article 112 aménage pour sa part, l'administration communale dans la capitale et en province.

Vu le cadre constitutionnel, il s'ensuit que cette constitution pose ainsi deux principes fondamentaux que sont la déconcentration et la décentralisation. Par ce dernier principe, la séparation des fonctions (*tefrik-i vezaiif*), on entend attribuer une délégation de certains services publics centraux aux autorités locales. Le service public est désormais conçu comme national et local, cette division découle de la Constitution elle-même. On lègue ainsi les affaires propres du département aux autorités locales. Il s'agit de ce point de vue d'une consécration constitutionnelle de la décentralisation. Pour la Constitution, la décentralisation ne concerne pas seulement les affaires propres du département mais aussi les affaires communales. Ces dernières viennent compléter les premières en matière de décentralisation⁶⁶. Car l'article 112 prévoit l'exécution des affaires communales par les conseils municipaux élus. Il est vrai que cette acquis était déjà constatée dans certains textes législatifs depuis 1864. On constitutionnalise ainsi cette tendance avec la Constitution de 1876.

En effet, l'article 112 parle des affaires communales (*umuru belediye*). Par cette consécration constitutionnelle, on a adopté une catégorie des affaires propres aux communes. Les affaires communales désignent ici toute une série de besoins d'une communauté vivant ensemble dans une cité. Leur exécution est également laissée aux conseils municipaux élus. Cela n'empêche pas la désignation du maire par le gouvernement central. S'appuyant sur ce

⁶⁶ NALBANT (A.), Üniter Devlet....p.135.

raisonnement, les lois de 1877, (*Dersaadet Belediye Kanunu et Vilayet Belediye Kanunu*) sur l'administration de la capitale et des communes de province prévoient la nomination des maires. Même si la deuxième de ces lois limite la compétence du gouvernement central à propos de la nomination du maire parmi les conseils municipaux, l'élection du maire n'est pas encore envisagée ni directement par les électeurs ni par les conseils municipaux. L'aspect de cette réglementation qui attire notre attention est que la compétence de la gestion des affaires communales est laissée aux conseils municipaux élus.

On constate par ailleurs par les apports de la Constitution de 1876 qui introduit toute une série des principes fondamentaux concernant la décentralisation. C'est pourquoi il est admis que Cette constitution aménage pour la première fois le cadre juridique de l'administration centrale et locale⁶⁷.

La Constitution de 1921, qui suit celle de 1876 adoptée sous l'Empire ottoman, est conçue et est mise en place dans une période difficile étant donné la guerre d'indépendance. Elle représente une continuité au sujet de l'administration locale. Elle se différencie par contre des autres Constitutions par le fait qu'elle adopte une approche plus décentralisatrice que les autres. Mais comme sa mise en vigueur n'a duré que trois ans, ses acquis sont restés sans effet.

Dans la perspective de la Constitution de 1921, le département est envisagé à la fois comme une circonscription déconcentrée et une collectivité locale. A la tête de l'administration départementale se trouve le préfet, nommé par l'Assemblée Nationale, qui est chargé d'exécuter les affaires générales de l'Etat. Selon l'article 14, il est également compétent pour résoudre les conflits relatifs à l'intervention des collectivités locales dans les domaines réservés à l'Etat. L'article en question se contente de mentionner cette mission du préfet sans préciser toutefois les voies pour régler les éventuels conflits.

Le préfet de 1921 se différencie ainsi de celui d'aujourd'hui⁶⁸ ; il ne dispose pas de la dualité des fonctions au niveau du département contrairement au cas actuel. Il n'est que le représentant de l'Etat tout en se déchargeant de l'organe exécutif du département. Désormais, cette fonction est assumée par le président du conseil général.

⁶⁷ Ibid. p.136.

⁶⁸ Ibid. p.165.

En outre, l'article 16 stipule que le canton (*nahiye*) acquiert la qualité de collectivité locale. Son schéma organisationnel rappelle celui du département puisqu'il est également une administration déconcentrée aux termes de l'article 10 énumérant le canton parmi les échelons territoriaux déconcentrés. Néanmoins pour exécuter les affaires étatiques il n'existe pas un agent public nommé par le gouvernement central comme dans le cas du département et de l'arrondissement (*kaza*). Cela amène à conclure que le directeur de canton élu est doté de la dualité des fonctions dans sa circonscription. Autrement dit, il est à la fois le représentant du pouvoir central et l'organe exécutif du canton.

La Constitution encadre en effet elle-même les affaires départementales sans exclure de laisser cette désignation au législateur. Comme le constituant ne permet pas à ce dernier de limiter le cadre d'action du département, il s'agit là d'une garantie constitutionnelle reconnue au département. Selon l'article 11, les domaines de l'éducation, de la santé, du *vakif*, de l'économie, de l'agriculture, de la prospérité et de l'aide sociale sont laissés aux conseils généraux. Par ce côté, la Constitution affiche son harmonie avec la loi organique 1913 sur le département. Comme on vient de l'examiner dans le deuxième chapitre de la première partie consacrée au département, cette loi reconnaît aussi la plupart de ces domaines au département comme la sphère des activités propres.

On remarque ici le rôle dévolu aux conseils généraux. La Constitution de 1921 privilie leur place constitutionnelle en les montant au deuxième rang juste après l'Assemblée Nationale. En terme des critères d'organisation, ils sont conçus comme des mini-parlements. Pour certains, si les conseils généraux sont dotés de compétences aussi larges, et qu'ils se placent constitutionnellement derrière l'Assemblée Nationale, par l'opposition à l'approche adoptée durant la période précédente, c'est la conséquence de la réaction envers la centralisation excessive et la bureaucratie de l'Empire Ottoman⁶⁹. La Constitution de 1924 s'éloigne cependant de celle de 1921.

Elle adopte en fait une approche centralisatrice ; cela signifie un pas arrière par rapport aux acquis de la Constitution de 1921. On voit donc qu'elle privilie les principes posés par la constitution de 1876.

Dans le schéma administratif prévu par la Constitution de 1924, le canton n'est plus doté de la personnalité juridique puisqu'on reconnaît la personnalité juridique au département, ville, bourg (*kasaba*), et village tout en excluant le canton. Cela témoigne de l'achèvement du débat sur la place du canton comme collectivité locale dans le système local. Par ce côté, le canton turque subit le même sort que le canton français puisque tous les deux perdent leur importance dans les systèmes administratifs⁷⁰.

L'article 91 aménageant le département prévoit la séparation des affaires étatiques et locales de cette collectivité locale consacrée dans la Constitution de 1876. Elle utilise le terme d'« affaires départementales ». Il est admis que ce terme englobe à la fois les affaires générales du département et ses affaires propres. Le formule adopté par cet article rappelle celui consacré par le règlement de 1864 dont on a étudié le cadre juridique dans le chapitre préliminaire. A cet égard, on remarque la différence avec la Constitution de 1921 en ce sens qu'elle évoque les affaires locales du département et les affaires générales de l'Etat. Par contre, dans la Constitution de 1924, on ne parle plus des affaires locales du département mais des affaires départementales. Cette modification signifie une ligne centralisatrice en terme de l'organisation⁷¹.

La Constitution de 1924 fait également un pas en arrière à propos du rôle du préfet au sein de la collectivité départementale. Comme on vient de le signaler, la Constitution de 1921 se montre plus décentralisatrice puisqu'elle laisse cette fonction non pas à un agent public nommé par le gouvernement central mais un président élu par le conseil général. Le statut de l'organe exécutif ne se maintient désormais plus dans la Constitution de 1924. Car, la démarche de cette dernière porte sur le passage de l'organe exécutif au préfet.

Après avoir exposé l'émergence de l'administration locale en Turquie, il est temps d'analyser son cadre institutionnel.

En Turquie, parmi les échelons décentralisés, la commune se voit privilégiée comme institution locale en raison de l'étendue de ses champs de compétence. Le département et le village ont perdu leur importance tout au long de l'histoire de l'administration locale. On

⁶⁹ Ibid. p.167.

⁷⁰ Ibid. p.170.

⁷¹ Ibid. p.171.

constate pendant la période précédente que ces deux collectivités locales se sont vues retirer un bon nombre d'attributions au profit surtout du pouvoir central. Le département et le village sont soumis largement à l'initiative du pouvoir central.

Le déclin du village attire notamment notre attention. Le village fait partie juridiquement de l'administration locale aux termes de l'article 127 de la Constitution. Néanmoins le manque de moyens financiers et de personnels ne lui permet pas d'agir comme une collectivité locale. Celle-ci est dans l'incapacité de fournir les services élémentaires de la vie quotidienne aux habitants. Cette situation conduit le pouvoir central à intervenir dans les affaires du village. Car, les domaines de compétences définis par sa loi organique dépassent largement sa capacité. C'est pourquoi la plupart des services de base de village sont assurés par les organismes centraux. Aujourd'hui il est admis que mise à part l'élection de ses organes, que sont l'Assemblée des Anciens (*Ihtiyar Heyeti*), organe délibérant et le chef du village, organe exécutif, le village qui est soumis à l'assistance permanente de l'Etat connaît un déclin continu. Il ne fonctionne plus en pratique comme une administration locale mais une administration déconcentrée de l'Etat. On met donc de côté l'analyse structurelle de cette collectivité locale.

Désormais l'étude s'efforcera d'analyser les « conditions structurelles » de l'autonomie de l'administration locale turque commençant par la commune (chapitre I), puis par le département (chapitre II). Nous étudierons ensuite la commune métropolitaine ; il ne s'agit pas d'une nouvelle collectivité locale mais d'une nouvelle forme de gestion dans les grandes agglomérations urbaines (chapitre III).

En fait, la commune dispose des prérogatives les plus étendues et les mieux définies, elle prend de plus en plus la place primordiale en ce qui concerne la gestion des zones urbaines.

Les dimensions communales font d'elle le lieu idéal pour la satisfaction des services formulés par les habitants. Il s'agit d'une collectivité locale proche des habitants, elle peut leur offrir les services les mieux adaptés à leur besoin. Ce phénomène permet, par-là même, de souligner leur importance dans la vie locale. De plus, après avoir rempli les tâches déterminées par la loi, ces collectivités locales peuvent assumer d'autres services que la vie moderne exige. L'ensemble de ces activités qui vise la satisfaction de l'intérêt local est organisé par cette personne morale du droit public qu'est la commune. Elle devient ainsi le « noyau dur » de l'administration locale turque.

CHAPITRE I- LE NOYAU DUR DE L'ADMINISTRATION LOCALE TURQUE: LA COMMUNE (BELEDIYE)⁷²

La République qui succède à l'Empire ottoman maintient l'organisation locale au niveau communal. Il s'agit d'une époque, qui prend place après la première guerre mondiale, et qui témoigne d'un nouveau régime dans le pays. Celui-ci doit faire face aux insuffisances révélées l'expérience du régime précédent⁷³. La commune impériale était considérée non pas comme une institution autonome mais plutôt comme étant chargée d'apporter son soutien afin d'exécuter les tâches infra structurelles. De ce point de vue, la commune ottomane sous la pression politique du pouvoir central n'a pas pu aller vers l'autonomisation de sa gestion. Elle était également faible financièrement. Elle consolidait le pouvoir central qui se trouvait en difficulté notamment dans l'exécution des affaires locales.

⁷² En Turquie, 66% des communes ont une population inférieure à 5000 habitants. Voir TÜSIAD, **Yerel Yönetimler : Sorunlar ve Cözümler** (Collectivités locales :Problèmes et solutions), 1995, p.43.

⁷³ TEKELİ, (I.) et ORTAYLI, (I.), **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, (Evolution du municipalisme en Turquie), 1978, p. 28 et sq.

Tableau 1- L'évolution du nombre des communes⁷⁴

Années	Nombre des communes
Avant la république	389
1923	421
1930	505
1935	549
1945	583
1950	628
1955	809
1960	995
1965	1.062
1970	1.303
1975	1.654
1980	1.727
1981	1.587
1985	1.703
1992	2.270
1997	2.801
2002	3.216

⁷⁴ Sous la République le nombre des communes suit une augmentation accélérée en Turquie. Il y avait 421 communes en 1923, tandis que le chiffre est estimé à 3 216 communes en 2002. Si le nombre des communes montre une chute en 1981 c'est parce que la période correspond au coup d'Etat militaire. On attribue aux commandements d'état de siège la compétence de supprimer la personnalité juridique des communes s'ils l'estiment nécessaire.

L'acquisition du statut communal apporte l'avantage de bénéficier des aides gouvernementales. C'est la cause principale qui pousse les circonscriptions administratives notamment les villages à avoir le statut communal. Le passage à la période du multipartisme qui date les années de 1946 accentue en fait le mouvement en faveur de la multiplication de communes. Les politiciens ne restent pas indifférents à ces demandes faites par les électeurs. Vu l'absence de la volonté politique pour empêcher ce mouvement, on constate actuellement que certaines communes sont financièrement faibles. Voir KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset...op. cit. p.202. La dernière colonne du tableau est établie sur la base des données fournies sur place par la Direction Générale des Collectivités Locales de Ministère de l'Intérieur.

SECTION I- LE CADRE JURIDIQUE MUNICIPAL DESSINE A LA PERIODE DU PARTI UNIQUE⁷⁵

L'héritage de l'époque impériale est transmis à la République qui a compris l'intérêt du maintien de l'organisation communale. Dès le début, les fondateurs de la nouvelle République privilégient la consolidation du nouveau régime dans le pays. Toute activité politique qui pourrait porter atteinte à l'intégrité de l'Etat est proscrite du débat politique.

Comme la période du parti unique est caractérisée par la structuration du nouveau régime républicain, le cadre révolutionnaire au pouvoir entend d'une part compléter les acquis révolutionnaires et d'autre part protéger tout ce qui a été fait jusque-là.

En effet, l'aménagement des villes pour un Etat nouvellement formé après la guerre d'indépendance, et celui de la capitale en particulier, est traité avec beaucoup d'intérêt. En 1924, une organisation communale comparable à celle d'Istanbul de 1854, y est créée par la loi n° 417. Selon cette loi, la municipalité d'Ankara dispose d'un conseil, composé de 24 membres et un maire. La désignation de ces deux organes ne se fait pas de la même façon. Car le conseil municipal (*cemiyet-i umumi belediye*) est nommé par le gouvernement central.

Pour certains, la loi en question n'a pas de caractère démocratique⁷⁶. D'un côté, certaines tâches municipales sont passées au domaine de la police nationale. De l'autre côté, les directeurs de certains services municipaux, comme le service sanitaire, la comptabilité, le service juridique, sont nommés par le Ministère de l'Intérieur qui contrôle leur budget. De plus, le gouvernement central se réserve le droit de dissoudre le conseil municipal en cas d'excès de pouvoir. Ceci montre la volonté du pouvoir central de contrôler la vie politique.

La réorganisation globale du système communal a vu en fait le jour avec la loi n°1580 du 3 avril 1930 qui reste encore aujourd'hui la loi organique des communes. D'une part, l'absence de l'adaptation des réglementations antérieures aux nouvelles circonstances et d'autre part, le changement du régime politique semblent être deux facteurs essentiels qui ont rendu obligatoire une nouvelle réglementation en la matière⁷⁷.

⁷⁵ La période de 1930- 1946 est connue sous l'appellation du parti unique qu'est le CHP (Parti Républicain du Peuple).

⁷⁶GÖRMEL (K.), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, (Démocratie locale et la Turquie), 2émé éd., 1997, p.104.

⁷⁷ Ibid. p.101.

En effet, la loi 1580 qui était l'œuvre du CHP (Parti Républicain du Peuple) au pouvoir⁷⁸ depuis sept ans reconnaissait les statuts particuliers des communes d'Ankara et d'Istanbul. Dans ces deux villes, les fonctions de maire et de préfet sont fusionnées et rattachées au pouvoir central. Cette situation traduit le fait que ce dernier entend garder son hégémonie sur ces deux grandes villes importantes. L'organisation communale telle qu'elle est conçue rendait d'ailleurs possible le maintien du contrôle du pouvoir central sur les autres communes. Bien que la loi prévoie les élections au suffrage universel pour toutes les municipalités hormis Ankara et Istanbul, la domination de l'autorité centrale sur les organes locaux et leurs décisions reste intacte. Car l'article 89⁷⁹ stipulait que si le maire est désigné par le conseil municipal, cette désignation est toutefois soumise à l'approbation du pouvoir central. Elle se faisait par le Président de la République sur la proposition du Ministère de l'Intérieur pour les communes du chef du lieu d'un département et pour les autres par le préfet. Sous cet angle, les communes agissaient comme des établissements publics territoriaux⁸⁰.

Les circonstances politiques de l'époque avaient des effets politiques incontestables sur l'adoption et la mise en place de la loi communale. L'organisation communale est vue avec méfiance. Par la loi 1580 qui est toujours en vigueur⁸¹, les communes se voient également attribuer le rôle de contribuer à la modernisation de la société turque.

Les nouveaux dirigeants de la jeune République étaient convaincus que la commune pouvait jouer un rôle central dans la construction de la société à peine sortie de la guerre d'indépendance. La commune se dote de la personnalité juridique avec la loi 1580 du 3 avril

⁷⁸ Au début de 1930, la Turquie a vécu une très courte période de bipartisme. Jusqu'à cette époque c'est le CHP qui était au pouvoir comme parti unique. A la suite de sa formation, le SCF (Parti Républicain Libre) participe comme deuxième parti politique aux élections locales du 14 octobre 1930. Malgré sa nouveauté, il obtient un succès non négligeable en gagnant 22 municipalités sur 502. Néanmoins ce mouvement qui a pris une dimension considérable en si peu de temps était considéré par le pouvoir central comme un mouvement contre le régime. Donc le SCF connaît une interdiction juste après les élections locales (le 14 novembre 1930).

⁷⁹ Cet article a été abrogé par la loi n°307 du 19.07.1963.

⁸⁰ YAYMAN (H.), « *Türkiye'de Belediyeciliğin Siyasallasması :1970'li yıllar* » (Politisation du municipalisme en Turquie :Années 1970) in **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAIE Yayini No :304, 2002, p.67.

⁸¹ Cette loi a connu plus de 50 modifications depuis son entrée en vigueur. Voir IULA-EMME, **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi** (Amélioration du système local en Turquie), 1993, p.99. Elle reconnaît aussi aux femmes le droit d'élection et d'éligibilité pour les élections locales. Voir CITCI (O.), « *Women in the turkish local administration* » **Turkish public administration annual**, Vol.12, 1985-1986, p.73-89.

1930 qui est le produit de l'approche modernisatrice des nouveaux dirigeants de l'Etat⁸². Elle est suivie et complétée par d'autres lois comme par exemple celle de 1930 sur l'hygiène générale (*Umum-i Hifzisihha Kanunu*), celle de 1933 sur la création de la banque des communes (*Belediyeler Bankası*). Dans la perspective modernisatrice, la commune est conçue comme le lieu assumant le mieux les besoins collectifs et civiques des habitants. L'examen de la loi vient confirmer cette volonté puisque le cercle des activités de l'administration communale est particulièrement large.

Pourquoi confie-t-on de telles attributions aux communes ? Pour I.Tekeli, il faut chercher la première raison dans le fait que les fondateurs de la République étaient soucieux de moderniser les villes le plus vite possible à travers les communes⁸³. B.Eryilmaz est également de même avis en précisant que le modernisme était un des objectifs centraux des réformes entamées depuis le début de cette période⁸⁴. Le motif principal de la loi communale est donc de construire des villes prospères et modernes dans tout le pays. A travers cette loi, le pays serait doté à la fois de villes prospères et d'une nouvelle vie bourgeoise⁸⁵.

Pour atteindre ce but on attendait beaucoup des communes. Pour les dirigeants de l'époque, elles auraient accéléré l'amélioration du niveau de vie vers un mode de vie urbain semblable à celui de l'Occident. En ce sens, la loi municipale attribue aux communes les tâches de construire les théâtres, les cinémas... Ce type d'activités est révélateur pour saisir l'intention des dirigeants républicains. Le modèle issu de la loi communale prévoit dans cet esprit l'exécution des affaires communales dans un programme surveillé par le pouvoir central. La loi souligne à cet égard la nature des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Elle distingue les affaires étatiques des affaires locales qui sont assumées sous le contrôle strict de l'Etat⁸⁶.

⁸² TEKELI (I), « Cumhuriyetin Altmis Yillik Belediyecilik Deneyiminin Degerlendirilmesi », (Evaluation de l'expérience municipale après 60 ans de la République) in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**, Uluslararası Sempozyum, Ankara, 23-24 Kasım 1990, Bildiri ve Tartismalar, Ankara Büyükksehir Belediyesi ve IULA-EMME yayını, p.46.

⁸³ TEKELI (I), op. cit., p.46. A ce propos la communiqué de Atatürk, premier Président de la République turque, est révélatrice pour montrer la pensée des dirigeants de l'époque. Il disait que « le lieu où vit chaque turc devrait être exemple de la santé, propriété, beauté et culture moderne ». Voir IULA-EMME, op. cit., 86.

⁸⁴ ERYILMAZ (B.), « *Yerel Yönetim Sendromu* », (Sendrom de l'administration locale) in **Yönetimde Yeniden Yapılınma**, Yeni Türkiye, n°4, Mayis- Haziran 1995, p.340 et sq.

⁸⁵ HAMAMCI (C.), « *1930-1946 :Tek Parti Dönemi Belediyecılığı ;Genel Bakış* », (Regard général sur le municipalisme du parti-unique) in **Türk Belediyeciliginde 60.Yıl...**p.149.

⁸⁶ AYKAÇ (F.), « *Belediye Kanunu Oluşumu, Uygulanması ve Degisiklikler* », (Genèse, application et modifications de la loi communale), in **Türk Belediyeciliginde 60.Yıl...**p.90-91.

Conçue et adoptée dans une période de parti unique, la loi communale sera décisive pour le fonctionnement de la collectivité communale. Elle désignera le champ d'action de cette collectivité locale. Pour mieux comprendre le fonctionnement de la collectivité communale, il serait ici pertinent d'examiner les principes fondamentaux qu'on peut dégager de la loi communale.

SECTION II- LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA LOI COMMUNALE

Les premiers principes apparaissent dès le préambule de la loi communale qui met l'accent sur deux points⁸⁷. D'une part, le renforcement du rôle de la commune dans le système administratif s'avère indispensable pour satisfaire des demandes urbaines d'une société en voie de la modernisation. D'autre part, la commune doit assurer les affaires locales en tenant compte de l'objectif tracé par le gouvernement central. Celui-ci montre son omniprésence à travers la loi communale qui exige que les activités communales ne puissent se faire que sous son strict contrôle⁸⁸. Les rapports du pouvoir central et des communes témoignent alors de la ligne à suivre par ces dernières dans le but d'établir l'uniformité des politiques publiques.

Sous-Section I.- Les caractéristiques de la loi communale

La loi n° 1580 qui assigne aux communes une gamme de responsabilités assez large repose sur cinq principes fondamentaux⁸⁹. Premièrement, cette loi vise l'égalité des communes excepté Istanbul et Ankara. Il y existait une fusion de la fonction préfectorale et mayorale qui s'achève avec la loi 6369 en 1954 pour Istanbul. Par ce principe, la loi entend donc assurer l'égalité des compétences, des ressources, de l'élection et du contrôle entre les communes.

Deuxièmement, elle consacre en principe l'autonomie des communes dans l'exécution des affaires locales. L'article 1 de la loi communale va dans le même sens en stipulant

⁸⁷ IULA-EMME, op. cit., p.87.

⁸⁸ Le ministère de l'Intérieur de l'époque (Sükrü KAYA), représentait la ligne qui voulait que le pouvoir central exposerait son hégémonie sur toutes les institutions politico-administratives. Voir, ALADA (A.), « *Türk Belediyeciliğine Kronik Yaklaşım (1930-1990)* » (Chronique sur le municipalisme turc), in **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl...** p.121.

⁸⁹ IULA-EMME, op. cit., p.87. Voir aussi, HAMAMCI (C.), op. cit., p.150.

que « *la commune est une personne publique qui est chargée de satisfaire les besoins collectifs et civiques de la cité (belde) et ses habitants.* » L'autonomie de ces collectivités locales est limitée néanmoins sur trois points. Tout d'abord, c'est le caractère un et indivisible de la République qui s'impose. Les communes sont tenues d'exécuter les affaires communales dans le respect de ce principe. Autrement dit l'autonomie communale ne peut pas violer l'unité de l'Etat, le ciment de l'administration publique turque. L'unité de l'Etat veut que les communes comme toutes les autres collectivités publiques doivent respecter les lois de l'Etat. Le deuxième point limitant l'autonomie communale concerne le caractère des services communaux. Les services rendus par les communes prennent la qualité du service public, non pas destinés à telle ou telle partie de la cité mais à l'ensemble. Comme le dit l'article premier de loi communale, les communes sont chargées d'assurer les besoins collectifs de la cité. Enfin, il faut rappeler que les besoins des habitants ont un caractère civique. C'est le deuxième volet des besoins locaux avec leur caractère collectif. C'est là que une forme de partenariat avec l'Etat s'avère nécessaire dans la modernisation du pays. Les services communaux doivent être à la fois collectifs et civiques, et accompagner la modernisation du pays.

Le troisième principe fondamental de la loi communale tient au contrôle strict du pouvoir central sur les activités communales. L'existence d'un tel contrôle peut s'expliquer par deux raisons fortes. D'abord, ce type de contrôle est censé stopper immédiatement les activités contraires à la loi. Les actes réglementaires des collectivités locales doivent donc obéir aux lois. Et puis, on estime qu'un tel contrôle contribuerait à l'exécution ordonnée des affaires communales. De là découle l'idée qu'elles doivent se faire sous la surveillance d'une instance supérieure. L'Etat exerce donc son contrôle sur les activités communales soit directement soit par ses représentants que sont le préfet ou sous-préfet selon la circonscription administrative. La tutelle administrative exercée sur les communes sera étudiée en détail dans la deuxième partie de notre étude.

Le quatrième principe fondamental concerne d'une part l'élection des organes communaux et d'autre part la participation des habitants au niveau communal. Le caractère de l'élection doit être souligné et comparé à l'élection nationale. La loi communale prévoit une élection à un tour tandis que pendant la même époque on appliquait l'élection à deux tours au niveau national. A côté de ce caractère, cette loi apporte les dispositions sur la transparence

des réunions des conseils municipaux. Par ce règlement on est censé permettre aux habitants de participer au processus de la prise des décisions.

Le dernier principe apporté par la loi 1580 définit le cercle des activités communales. Le champ de leurs compétences s’élargit donc quelle que soit leur capacité à fournir les services locaux. Comme la loi adopte le principe de la liste en ce qui concerne les attributions communales elles deviennent toutes obligatoires au fil du temps suivant la perte de la valeur monétaire pour toutes les communes sans toutefois tenir compte de leur taille et de leur pouvoir financier. Ce dernier point mérite une attention particulière.

Sous-Section II- Le principe de la liste désignant les attributions communales

La question de la désignation des attributions des communes comme d’autres collectivités locales varie d’un pays à l’autre selon le système politique en vigueur. On peut pourtant relever de trois principes différents en ce qui concerne la définition des attributions communales au monde⁹⁰. Après avoir brièvement exposé ces systèmes, on montrera dans quel système se situent les attributions communales en Turquie.

a- Principe de généralité : dans les pays où s’applique ce modèle, les communes ont la compétence pour exécuter toutes les attributions qui ne sont pas interdites ou n’ont pas été confiées à un autre organisme public. A l’heure actuelle, l’Allemagne et la Hollande adoptent le principe de généralité pour les attributions communales ainsi que la France, dans une certaine mesure.

b- Principe de compétence : ce principe veut que les communes aient l’autorisation du pouvoir central pour chaque nouveau service qu’elles ont l’intention d’entreprendre. On en voit un bon exemple en Angleterre.

c- Principe de liste : dans les pays adoptant ce modèle, les attributions communales sont énumérées par les lois. En Turquie, on constate que la loi communale adopte le principe de liste selon lequel les attributions communales sont énumérées en 76 alinéas dans l’article

⁹⁰ KELES (R.), op. cit., p.212.

15. L'article 19 de la loi communale rappelle néanmoins le principe de généralité. Il stipule qu'après avoir exercé les attributions définies par la loi, les communes pourraient satisfaire les besoins communs et civiques des habitants de la cité. L'application de l'article 19 est donc possible dans la mesure où les communes réalisent la satisfaction des services locaux définis par la loi communale. Or les attributions imposées par la loi sont très chargées et variées. Cela veut dire que la prise en charge de nouveaux services par une commune dépendra de la satisfaction complète des attributions obligatoires et facultatives. Selon une étude de Ministère de l'Intérieur les attributions communales peuvent se regrouper en huit principaux domaines⁹¹ :1- La santé et l'aide sociale 2-L'urbanisme 3-L'éducation 4- L'agriculture 5- L'économie 6- La qualité de vie des habitants 7- Le transport 8- Divers, dans le cas actuel, il apparaît difficile de répondre à cette exigence.

En Turquie, la répartition des attributions qu'elles soient obligatoires ou facultatives se fait en fonction des revenus de la commune. Ce type de classification signifie donc que certaines attributions sont mises en œuvre par des communes ayant un revenu encadré par la loi. Le reste des attributions devient facultatif pour elles. En d'autres termes, il existe des tâches communales qui sont obligatoires pour toutes les communes quel que soit leur revenu. Dans cette catégorie sont classés, à titre d'exemple, l'aménagement des rues et boulevards, l'enlèvement des ordures, la lutte contre les maladies contagieuses et la préparation de la carte urbaine. Selon la loi 1580, les communes ayant une ressource supérieure à 50 000 livres turques sont chargées en plus d'ouvrir et administrer les halles de vente en gros ou en détail afin de conserver la viande, le beurre, le poisson, le fromage et les fruits et les légumes. Si la ressource d'une commune dépasse les 200 000 livres, elle est tenue d'exécuter les tâches supplémentaires comme l'ouverture d'hôpitaux municipaux onéreux ou gratuits après l'approbation de leur plan de quartier et de leur installation par le Ministère de la Santé. La loi communale prévoit aussi des tâches supplémentaires pour la dernière catégorie que sont les communes ayant une ressource au-dessus de 500 000 livres. Une commune entrant dans cette catégorie devrait construire et exploiter les stades pour les jeunes, ouvrir et d'exploiter les locaux municipaux destinés aux activités de loisirs.

En fait, une telle classification des attributions municipales appelle des inconvénients dans un pays comme la Turquie où l'inflation n'est pas stable. Elle avait très vite perdu son

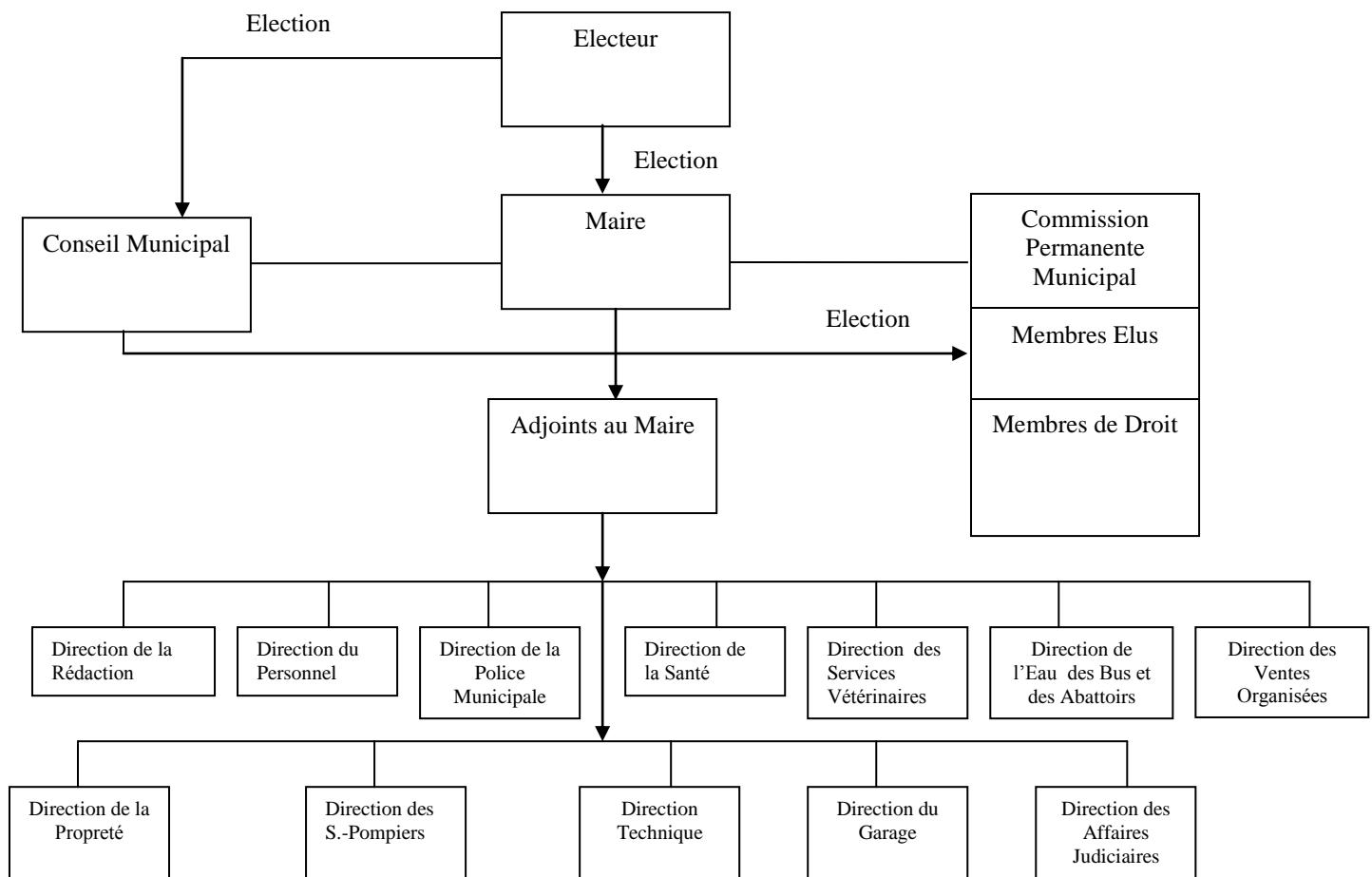
⁹¹ YAVUZ (F.), **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi**, (Réorganisation des collectivités locales turques) TODAIE-DPT Ortak Yayini, 1966, p.90 et sq.

importance suivant le changement de la valeur monétaire. Les chiffres avaient un sens au moment de l'adoption de la loi de 1930. Au bout de 20 ans, toutes les attributions municipales sont alors devenues pratiquement obligatoires pour toutes les communes, quelle que soient leur taille et leur capacité financière. Ce n'était pas prévu puisque la classification des attributions selon le revenu communal était conçue pour aider notamment les petites communes à préciser quels services publics locaux doivent avoir la priorité en tenant compte de leur capacité financière. C'est -à- dire que selon la classification des revenus on les chargeait des tâches prioritaires pour leur circonscription. Pourtant, le but n'était pas atteint du fait que le système conçu a perdu très vite son sens à cause de l'évolution économique⁹².

Après avoir étudié les principes fondamentaux de la loi communale, nous allons essayer de montrer quel type d'organisation est mis en place au niveau communal. L'analyse du fonctionnement des organes communaux et leur rapport entre eux contribuera sans doute à éclairer encore plus notre réflexion sur le modèle de l'administration locale turque.

⁹² IULA-EMME, op .cit., p.87.

Figure 4: LE SCHEMA D'ORGANISATION DE LA COMMUNE



Source : GÖZÜBÜYÜK (S.), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı** (Organisation administrative de la Turquie), 2001, p.178.

SECTION III- L'ORGANISATION COMMUNALE ANIMEE PAR TROIS ORGANES

Depuis son adoption, le modèle communal n'a pas été modifié de point du vue structurel. Il existe trois organes, à savoir le maire,*belediye başkanı*, le conseil municipal, *belediye meclisi* et la commission permanente municipale, *belediye encümeni*.

Sous-Section I- Le conseil municipal comme organe délibérant

Il s'agit d'un organe émanant du suffrage universel direct en même temps qu'il dispose du pouvoir délibérant.

1- Le champ d'action du conseil municipal

En tant qu'organe délibérant, le conseil municipal règle les affaires qui entrent dans sa compétence. Dans cette perspective, il assume ses responsabilités suivant l'article 70 de la loi communale dont le cadre est comparable au cadre des responsabilités communes à un organe délibérant local. En réglant les affaires de la commune par ses délibérations, le conseil municipal est tenu de discuter et de voter le budget, de fixer des taxes municipales conformément aux lois concernées, d'approuver le plan urbain, de gérer le patrimoine communal, de discuter et d'approuver les circulaires portant sur les mesures locales, de prendre les décisions concernant les contrats de concession au nom de la commune. Il s'avère en effet que le conseil municipal turc se voit charger en principe des tâches intéressant une institution locale. Autrement dit, ce sont des affaires propres à une circonscription administrative qui tiennent compte des priorités de sa cité et de ses habitants comme dans l'exemple de la commune française.

Le cadre des activités du conseil municipal français est dessiné, pour sa part, par l'article 61 de la loi de 1884. Cet article consacre son rôle primordial concernant les affaires qui sont du ressort de la commune. Il stipule à cet égard que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. » Cette formule est reprise dans la loi du 2 mars 1982. Le conseil municipal dispose donc d'une plénitude de compétence sur toute question ayant pour cadre territorial l'étendue de la commune. Ainsi, chaque problème présentant un intérêt communal ne peut être résolu que par sa décision.

Par ailleurs, la notion d'affaire communale fait entendre que la commune française est compétente pour toutes les affaires de son ressort⁹³. Une exception vient néanmoins déroger à cette règle. Elle perd sa compétence dans un domaine à partir du moment où les lois y portent des dispositions ou définissent la manière dont la commune les régit. Sauf les dispositions législatives qui imposent la nature d'action de la commune, celle-ci est en principe libre de mener les affaires communales selon son gré. Parallèlement, les interdictions d'ordre public peuvent limiter les activités communales. Il en résulte par exemple que le conseil municipal français n'est pas compétent pour prononcer des vœux politiques ou porter un jugement sur les politiques gouvernementales⁹⁴.

Le champ d'action ainsi tracé, le conseil municipal en tant qu'organe délibérant reflète le choix des électeurs qui sont appelés à élire les conseillers municipaux.

2- La désignation des conseillers municipaux par un scrutin proportionnel

Comme on vient de le voir, le conseil municipal est l'organe collégial et délibérant de l'administration communale qui délibère des affaires locales qui relèvent de sa compétence. Cet organe communal reflète la démocratie représentative puisqu'il émane du suffrage universel direct. Sur ce point, ce qui attire notre attention, c'est la durée du mandat du conseiller municipal turc par rapport à son homologue français. Ce dernier est élu pour six ans tandis que le conseiller municipal turc a un mandat de cinq ans.

Le facteur démographique joue un rôle décisif dans la composition du conseil municipal en Turquie. L'effectif d'un conseil municipal est déterminé en tenant compte de la population communale. Il est composé de 9 conseillers pour les communes de 10 000 habitants et moins. L'effectif augmente avec la population communale pour arriver par exemple à 55 conseillers pour les communes au-dessus de 1 000 000 habitants. L'augmentation de l'effectif n'évolue pas de façon ordonnée. Le schéma ci-dessus affiche en détail la composition des conseils municipaux.

⁹³ BLANC (J.) et REMOND (B.), **Les collectivités locales**, 3^{ème} éd., Dalloz, 1994, p.64.

⁹⁴ Idem.

Tableau 2- La répartition des conseillers municipaux en fonction de la population

Communes	Nombre de conseillers
10 000 habitants et moins	9
De 10 001 à 20 000 habitants	11
De 20 001 à 50 000 habitants	15
De 50 001 à 100 000 habitants	25
De 100 001 à 250 000 habitants	31
De 250 001 à 500 000 habitants	37
De 500 001 à 1 000 000 habitants	45
Au-dessus de 1 000 000 habitants	55

Les conseillers municipaux sont élus selon le scrutin de liste proportionnel à un tour quelle que soit la taille de la commune. C'est là qu'on observe une différence par rapport à la commune française. Il existe deux modes de scrutin selon que la commune a plus ou moins de 3 500 habitants en France. On maintient le mode de scrutin initial, celui de 1884, qui est majoritaire à deux tours pour les communes de moins de 3 500. En ce qui concerne les communes de 3 500 habitants et plus, on adopte le mode de scrutin combinant les règles du scrutin majoritaire et proportionnel. La différenciation est inscrite alors dans le problème du mode de scrutin. Si on veut que le conseil municipal puisse refléter la diversité des opinions publiques, la représentation proportionnelle apparaît comme le meilleur mode de scrutin. Au contraire si on privilégie la stabilité et l'homogénéité des conseillers municipaux, le scrutin majoritaire répond mieux à cette finalité au risque de sacrifier quelque peu la justice électorale. Il n'en reste pas moins qu'on peut tenter de réconcilier la justice électorale et l'efficacité en mixant les deux modes de scrutin. En France, les élections des communes de 3 500 habitants et plus en donnent un bon exemple⁹⁵.

⁹⁵ LACHAUME (J.F.), **L'administration communale**, L.G.D.J. 1994, p.130.

3- L'incompatibilité du mandat de conseiller municipal avec un autre mandat électif

En Turquie, le mandat du conseiller municipal ou de maire est incompatible avec un autre mandat électif comme celui de député, de conseiller général ou de chef du village (l'article 26 de la loi communale). Si un député ou un conseiller général est élu pour la fonction de conseiller municipal ou de maire il doit opter dans quinze jours à partir de la notification de leur élection entre ces deux mandats. L'absence de ce choix signifie qu'ils refusent le mandat du conseiller municipal ou de maire. Dans le cas de figure où le conseiller municipal ou le maire est élu député ou conseiller général, il est tenu de choisir entre les deux mandats, comme pour le premier cas, dans les quinze jours à partir de la notification de leur élection. Faute de choix, ils sont considérés comme démissionnaires de la fonction de conseil municipal ou de maire.

L'incompatibilité entre deux fonctions électives marque en effet une spécificité de la vie politique en Turquie. La question prend une dimension toute particulière quand on tient compte des attributions des élus locaux notamment de celles du maire. Le fait qu'il soit élu directement par les habitants renforce sa place dans la vie politique. La possibilité du cumul des mandats contribuerait sans doute à affirmer le poids de ce personnage politique.

On peut avancer en effet l'idée qu'une telle situation porterait des effets négatifs si on pense à l'absentéisme et à la responsabilité politique. Etre à la fois représentant local et national n'est pas une tâche facile. La concentration du temps se ferait au profit d'un mandat en négligeant l'autre. Vu la faible position des administrations locales face au pouvoir central on peut penser que dans les circonstances actuelles, c'est le mandat national qui sera plus profitable que le mandat local. La question de l'irresponsabilité politique implique un autre effet négatif. Se cachant derrière cette possibilité, la corruption risquerait de troubler le système local. Y.Eliçin-Arikan a justement la conviction que « *dans une conjoncture politico-juridique où les compétences du maire métropolitain soulèvent déjà des questions sur la démocratie locale, les effets du cumul des mandats ne pourraient être que négatifs. A cause de l'absence de la transparence politique et d'une plate-forme locale où se débattraient les*

enjeux politiques, le cumul de mandats risquerait de servir aux élus une sorte de couverture ou d'immunité. Les élus locaux deviendraient ainsi de vrais monarques⁹⁶. »

Contrairement au cas turc, le cumul du mandat est possible dans le système politico-administratif français. Ce cumul représente une spécificité du système politique français et sa « clé de voûte »⁹⁷. La possession d'un premier mandat multiplie les chances d'élection par quatre ou cinq⁹⁸. Le cumul constitue en effet la partie intégrante du cursus classique de la carrière politique⁹⁹. Les professionnels de la vie politique se servent des mandats locaux afin de trouver une place politique, par exemple comme député, au niveau national. Par contre, les députés qui ne détiennent aucun mandat local tendent à disposer d'un mandat local afin d'assurer leur avenir politique. Le moyen dont ils se servent est de se faire parachuter par les instances nationales de leur parti¹⁰⁰.

La loi du 30 décembre 1985 vise néanmoins à limiter cette pratique française¹⁰¹. Elle prévoit désormais qu'un élu peut exercer deux mandats parmi les suivants : député ou sénateur, député européen, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, adjoint au maire d'une commune de plus de 100 000 habitants. Suivant cette réglementation il apparaît que le mandat du maire est privilégié chez les élus possédant les mandats qui entrent dans l'interdiction du cadre de la loi. La presque totalité des élus a gardé le mandat du maire, ainsi que le mandat parlementaire qui n'a été abandonné qu'exceptionnellement. Pour les mandats de conseiller général et régional, les élus ont largement opté pour le mandat de conseiller général¹⁰². Si le mandat de conseiller général l'emporte sur celui de conseiller régional, c'est par l'intérêt que les compétences départementales comme le transport scolaire, l'aide sociale, la voirie, représentent

⁹⁶ ELICIN-ARIKAN (Y.), op. cit., p.188.

⁹⁷ THOENIG (J.C), « *La décentralisation : dix ans déjà, et après ?* » in **La décentralisation dix ans après**, GILBERT (G.) et DELCAMP (A.) (dir.), L.G.D.J. 1993, p.89-100.

⁹⁸ THOENIG (J.C), « *La décentralisation, dix ans après* », **Pouvoirs**, n°60, 1992, p.5-16.

⁹⁹ « La part des députés détenant plusieurs mandats a pratiquement doublé entre 1958 et 1988, passant de 49 à 96%. Cette progression a été linéaire : 64% en 1968, 70% en 1973 (compte non tenu du cumul obligatoire résultant de la loi du 5 juillet 1972 sur l'organisation des conseils régionaux), 85% en 1978. La loi organique du 30 décembre 1985 n'a pas enrayer cette tendance : Le taux du cumul est monté à 96% en 1988 avant de se stabiliser à 93% en 1993 et 92% en 1997. On notera que les sénateurs, dont 82% détenaient un deuxième mandat en 1997, cumulent moins que les députés. » Voir ALLIES (P.) « *Les effets du cumul des mandats sur le personnel politique* » in **Le cumul de mandats et des fonctions**, La documentation française, 1998, p.65.

¹⁰⁰ MABILEAU (A.), **Le système local en France**, 2^{ème} éd., Montchrestien, 1994, p.90.

¹⁰¹ « ...Mais si elle a réduit l'aspect quantitatif du cumul, elle n'en a pas changé l'élément qualitatif à savoir la liaison inextricable des carrières locales et nationales. » MENY (Y.), **Le système politique français**, Montchrestien, 1991, p.126.

¹⁰² MABILEAU (A.), op. cit., p.89.

l’importance pour la vie quotidienne des habitants. C’est là que se trouve la raison du choix en faveur du mandat de conseiller général¹⁰³.

Malgré ses apports incontestables, il est apparu que la législation de 1985 n’était pas suffisante dans cette voie. « *Parmi les insuffisances du texte, certains ont fait observer que le dispositif n’évoquait nullement la situation des membres du gouvernement (qui pouvaient continuer à exercer leurs mandats locaux), ni la question du cumul des indemnités et laissait la possibilité de cumuler les fonctions du maire d’une grande ville avec la présidence d’un conseil régional ou général*¹⁰⁴. »

Vu ce phénomène, les lois du 5 avril 2000¹⁰⁵ ont pour but de restreindre les possibilités de cumul des mandats sans toutefois supprimer totalement la pratique antérieure. La loi organique du 5 avril interdit désormais le cumul entre le mandat parlementaire et celui de représentant au Parlement européen. Selon l’article 3, cette limitation prévoit que le mandat de député ou sénateur est désormais incompatible avec l’exercice de plus d’un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller à l’Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d’une commune d’au moins 3 500 habitants. Il est à noter que cette dernière catégorie est introduite dans la liste par opposition à celle définie par la loi de 1985. Le nouveau dispositif n’interdit néanmoins pas l’exercice du mandat parlementaire avec celui du maire.

En fait, la loi du 5 avril 2000 qui vient limiter la pratique du cumul des mandats apporte apparemment quatre innovations majeures¹⁰⁶. Premièrement, elle prévoit dans son article 2 que « nul ne peut cumuler plus de deux mandats électoraux énumérés comme ceci : Conseiller régional, conseiller à l’Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal. » A travers cette disposition, le changement le plus significatif est la limitation à deux des mandats locaux. On remarque pourtant que cette loi n’introduit pas les fonctions exercées au sein des établissements publics de coopération intercommunale comme

¹⁰³ DOSIERE (R.), FORTIER (J.C), MASTIAS (J.), **Le conseil général**, Les Editions de l’Atelier, 1994, p.46.

¹⁰⁴ AUGÉ (P.), « *La nouvelle législation sur le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives* », **Regards sur l’actualité**, n°270, avril 2001, p.22.

¹⁰⁵ Loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux ; loi n°2000-295 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d’exercice.

¹⁰⁶ AUGÉ (P.), op.cit., p.29.

au sein des conseils d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille dans la limitation de cette catégorie¹⁰⁷.

La deuxième innovation de la loi du 5 avril 2000 rend impossible le cumul de deux fonctions exécutives locales. Ainsi, un élu local ne pourra plus assumer à la fois deux mandats parmi maire, président de conseil général et celui de conseil régional. Elle ne traite pas pourtant des dispositions sur la situation des autres personnalités importantes au sein des institutions locales autres que les organes exécutifs. Considéré sous cet angle, comme il n'existe aucune limitation pour les adjoints au maire, présidents des établissements publics de coopération intercommunale, ces personnalités pourront assumer simultanément deux mandats de fonction exécutive locale. Il semble à cet égard que la réforme qui entend rendre les règles plus stricte soit inachevée¹⁰⁸.

La troisième innovation porte sur l'incompatibilité des fonctions exécutives locales avec certaines fonctions publiques. Cette incompatibilité implique qu'un élu ayant un des mandats exécutifs locaux, maire, président du conseil général ou président du conseil régional ne peut être membre de la Commission européenne, membre du directoire de la Banque centrale européenne ou celui du Conseil de la politique monétaire de la Banque de France.

La quatrième innovation réside dans le fait que le mandat de représentant au Parlement européen ne pourra plus être cumulé avec les fonctions telles que maire, président du conseil général ou de régional. Il est pourtant possible que le mandat de représentant au Parlement européen puisse s'exercer avec celui de conseiller municipal, conseiller général, conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse ou celle de Paris. Une autre incompatibilité intéressant le mandat de représentant au Parlement européen vise certaines fonctions publiques qu'on vient d'évoquer à propos de la troisième innovation. Il ne peut pas alors être cumulé avec les fonctions de membre de la Commission européenne, celui du directoire de la Banque centrale européenne, celui du Conseil de la politique monétaire de la Banque de France et juge des tribunaux de commerce.

Il apparaît ainsi que les lois du 5 avril 2000 apportent sans doute des acquis non négligeables dans la voie de la limitation du cumul des mandats. Ce sont des pas qui tendent à

¹⁰⁷ Ibid., p.30.

¹⁰⁸ Ibid., p.31.

se vouloir modernisateurs dans la vie politico-administrative française. Mais il serait difficile, comme le dit P.Auge, de parler pour l'instant d'une réforme globale et de législation complète en la matière. Car le cumul des mandats est encore largement possible pour l'exercice des mandats locaux ainsi que des mandats nationaux¹⁰⁹. C'est pourquoi le rapport Mauroy met l'accent sur la limitation maximum du cumul des mandats. Une telle modification permettrait de satisfaire certaines finalités¹¹⁰. Dans ce sens, la limitation au maximum du cumul des mandats vise d'abord à assurer une meilleure présence des élus sur le terrain. Elle contribuerait ensuite à accroître le nombre de citoyens exerçant un mandat d'élu. Et puis elle permettrait une plus grande rotation démocratique. Le rapport estime enfin que la limitation maximum du cumul des mandats tendrait à éviter la professionnalisation des élus. Le rapport est favorable à l'élargissement des règles du non-cumul des mandats (proposition n°80).

Il est pertinent de s'interroger sur la composition des conseillers municipaux. Les critiques formulées par divers milieux sur le poids de certaines catégories sociales au sein des conseillers municipaux méritent d'être analysées de plus près.

4-La diversité limitée des catégories sociales au sein du conseil municipal

La nature de la composition des conseils municipaux est une question actuelle en Turquie. Une des critiques souvent évoquée à ce propos est l'absence de représentation de toutes les classes sociales et la domination de certaines notamment dans les grandes villes¹¹¹.

La domination de certaines classes sociales est liée en partie à la législation en vigueur. Cette dernière interdit aux agents publics de se présenter aux élections locales sans démissionner de leur poste. L'existence d'une telle interdiction a des effets décisifs sur la nature de la composition des conseils municipaux. La tendance jusqu'à maintenant était de garder le poste au lieu de tenter une aventure politique.

¹⁰⁹ Ibid. p.32.

¹¹⁰ **Refonder l'action publique locale**, Rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre, Lionel Jospin, par Pierre Mauroy, président de la commission, p.90.

¹¹¹ ÇITÇI (O.), *Yerel Yönetimlerde Temsil : Belediye Örnegi*, (Représentation dans les collectivités locales : le cas de la commune) TODAIE Yayini n°226, 1989, p.71.

En fait, malgré des petites nuances, les données des élections locales de 1984, de 1989 et de 1994 marquent une tendance à la différenciation des conseillers municipaux par rapport à leur base démographique¹¹². Dans ce sens, la représentativité professionnelle n'est pas proportionnelle à l'égard de l'activité économique de la population locale. On constate que certaines catégories s'imposent dans les conseils municipaux. Les artisans (35.20%), les commerçants-industriels (7.36%) et les professions libérales (7.67%) y sont surreprésentés. Les taux de ces catégories dans l'activité économique de la population locale sont respectivement de 14.03%, 0.67% et 0.96%. Par contre, les agriculteurs (35.45%), les salariés (4.86%) et les agents publics (4.41%) y sont moins représentés puisque les taux de ces catégories dans l'activité économique de la population locale sont respectivement de 52.90%, 10.35% et 9.22%¹¹³.

Il est vrai que renforcer le poids du conseil municipal passe par la qualité des conseillers municipaux¹¹⁴. Ces derniers doivent être conscients de leur fonction de contrôle sur les activités du maire au nom de l'intérêt communal.

Dans la pratique, on s'accorde sur le fait que la présentation des agents publics aux élections locales après leur démission limite la diversité de la composition des conseils municipaux¹¹⁵. Il faut noter au passage que la législation concernant sa composition est assez complexe et se trouve dans les lois différentes. On commence par la Constitution et la loi communale qui sont suivies de la loi 298 sur les dispositions essentielles des élections, celle 2839 sur l'élection des députés, celle 2820 sur les partis politiques, celle 2972 sur les collectivités locales, les chefs du quartier et les conseils du quartier et celle 3030 sur les communes métropolitaines.

L'interdiction apportée par la législation signifie qu'une bonne partie cultivée et éduquée de la société locale est privée de l'activité politique au niveau communal. Il est difficile d'imaginer qu'un agent public puisse quitter son poste pour le mandat du conseiller municipal. Le niveau de la rémunération du conseiller municipal n'est pas le même que celui

¹¹² CITCI (O.), « *Temsil, katılma ve yerel demokrasi* », (Représentation, participation et démocratie locale), CYY, C.5.S.6, Kasim 1996, p.8-9.

¹¹³ CITCI (O.), *Yerel Yönetimlerde Temsil : Belediye Örnegini*, (Représentation dans les collectivités locales : le cas de la commune), TODAIE Yayini, n°226, 1989, p.98-99.

¹¹⁴ Izmir Yerel Gündem 21, *Türkiye'de Belediye Meclislerinde Siyaset*, (Politique aux conseils municipaux en Turquie)KELES (R.) et TOPRAK (Z.), (éd.), 2000, 359.

¹¹⁵ ÇITÇI (O), *Yerel Siyaset ve Demokrasi...op. cit.,p.341.*

du salaire qu'il touche en activité. Rappelons le fait que le conseil municipal siège aux mois d'octobre, février et juin ; les séances durent 15 jours sauf celles consacrées au budget (30 jours). L'absence d'une indemnité permanente pour les conseillers municipaux décourage alors les agents publics à s'y présenter. De là découle le fait que les agents publics préfèrent garder leur travail plutôt que de devenir conseillers municipaux. A cela s'ajoute un autre inconvénient. En cas de perte de la qualité de conseiller municipal, même si l'agent public peut juridiquement revenir dans la fonction publique, il se trouve face au risque d'être considéré comme politisé. Autrement dit, il n'est pas sûr qu'il reprenne le même poste qu'il occupait avant l'élection. Cela pourrait aboutir à des conséquences négatives dans sa carrière professionnelle.

Face au pouvoir faible en pratique du conseil municipal, il apparaît que le changement de la législation en faveur d'agents publics s'avère indispensable¹¹⁶. A partir de l'empêchement législatif, I.Ortayli estime qu'une telle interdiction est compréhensible pour le mandat national, en l'occurrence député, non pas pour le mandat local¹¹⁷. Elle débouche sur le fait que la composition des conseils municipaux ne représente pas toute la population communale et qu'elle se limite majoritairement aux professions indépendantes dans lesquelles les petits commerçants ont un poids central. En partant de ce constat, il serait imaginable qu'ayant une telle composition, le conseil municipal prenne les décisions visant les intérêts des classes dominantes qui ne sont pas toujours compatibles avec ceux de la population locale. Etant privé de certaines classes comme les agents publics, le conseil municipal risquerait de ne pas discuter tous les aspects d'une question communale. La méconnaissance du fonctionnement du conseil municipal par les habitants vient accentuer ce phénomène en ce sens que les groupes d'intérêts se procurent la possibilité de faire adopter une décision à leur gré à travers leurs représentants au sein du conseil municipal. Il est intéressant ici de souligner que ces groupes d'intérêts font très souvent la politique avec les conseillers municipaux dans l'organisation du même parti politique au niveau local¹¹⁸.

On arrive à la conclusion que les conseils municipaux fonctionnent sous le contrôle des catégories qui produisent les biens et les services qui sont normalement à la charge d'une

¹¹⁶ ORTAYLI (I.), « *Yerel Yönetim Gelenegi ve Gelenegin Etkinligi* » (La coutume de l'administration locale et l'efficacité de la coutume), in **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Demokrasi Kitapligi, Mart 1999, p.113. Voir aussi, Izmir Yerel Gündem 21, op. cit., p.360.

¹¹⁷ ORTAYLI (I.), « *Yerel Yönetim Gelenegi ve Gelenegin Etkinligi* », ... op.cit., p.113.

¹¹⁸ TEKELI (I.), **Belediyecilik Yazilari (1976-1991)**, (Ecrits sur le municipalisme), IULA-EMME Yayini, p.87.

commune. On peut dire que les consommateurs de ces services sont moins représentés et sont parfois privés de l'accès au processus de décision.

Ainsi, si on rend possible la diversité de la composition du conseil municipal, cela permettrait de démocratiser son fonctionnement. Dans ce cas de, les questions locales ne pourraient pas se passer d'une discussion minutieuse. D'où la sensibilisation du conseil municipal sur l'intérêt local.

Sous-Section II- L'hégémonie du maire en tant qu'organe exécutif sur l'administration communale

Dans le fonctionnement actuel du système communal, il est admis que le conseil municipal a un pouvoir limité vis-à-vis du maire. Celui-ci impose les politiques municipales à suivre en fonction de ses priorités. Avant d'analyser les outils qui assurent le poids du maire, on va exposer le profil de ces fortes personnalités politiques.

1- Qui devient maire ?

a- La période de 1989- 1994

Tableau 3- Le profil professionnel des maires

PROFESSION	NOMBRE	TAUX %
Technicien	233	9.9
Juriste	46	2.0
Professeur d'école	225	9.5
Sanitaire	58	2.5
Fonctionnaire (y compris retraité)	355	15.0
Salarié (y compris retraité)	35	1.5
Experts en économie et en finance.	109	4.6
Entrepreneur, fournisseur	67	2.8
Agriculteur	396	16.8
Artisan -Commerçant	837	35.4
Total	2361	100

Source :ÖZHAN (H.), « *Belediye Baskanlarimiz* », (Nos maires) in **Yönetimde Yeniden Yapilanma**, Yeni Türkiye, n°4, Mayis-Haziran 1995, p.478- 481.

En examinant le tableau, il apparaît clairement que les artisans- commerçants s'imposent assez confortablement pour le mandat du maire. Le taux de 35.4 % est assez considérable. Les artisans se positionnent devant les agriculteurs dont le taux est de 16.8 %. La troisième place est occupée par les fonctionnaires avec 15 %.

b- La période de 1994- 1999

PROFESSION	NOMBRE	TAUX %
Technicien	227	8.4
Juriste	50	1.8
Professeur d'école	263	9.7
Sanitaire	62	2.3
Fonctionnaire (y compris retraité)	451	16.7
Salarié (y compris retraité)	28	1.0
Experts en économie et en finance.	84	3.1
Entrepreneur, fournisseur	70	2.6
Agriculteur	357	13.2
Artisan- Commerçant	1118	41.2
Total	2710	100.

Source :ÖZHAN (H.), « *Belediye Baskanlarimiz* », (Nos maires) in **Yönetimde Yeniden Yapilanma**, Yeni Türkiye, n°4, Mayis-Haziran 1995, p.478- 481.

Pendant cette période, le tableau affiche encore plus nettement que l'artisanat est la catégorie la mieux représentée. Le pourcentage s'élève à 41 %. Avec 16.7% la part des fonctionnaires incluant les retraités augmente aussi. Le taux des professeurs d'école (9.7%) est pour sa part légèrement en hausse. Par contre la catégorie d'agriculture chute nettement puisque son taux représente 13.2%. Ce taux s'élevait à 16.8% durant 1989-1994. On constate également une diminution à 8.4% chez les techniciens. Une chute légère s'affiche pour le reste des catégories que sont l'entrepreneur-fournisseur (2.6%), sanitaire (2.3%), juriste (1.8%) et salariés (1%).

En ce qui concerne le profil des maires français l'accent est mis sur le fait que la représentation sociale est la plus inégalitaire lorsqu'il s'agit d'élus exerçant une responsabilité. On constate que la part des salariés du secteur privé dans la population des maires atteint un taux faible. Les salariés du secteur public (agents de l'Etat, des collectivités

territoriales et des entreprises publiques) représentaient 15.9% des maires en 1995 contre 11.5% en 1997. Ce taux s'élève à 20.9% des maires des communes de plus de 3 500 habitants en 2001¹¹⁹.

L'analyse des profils des maires turcs contribue sans doute à mieux connaître les hommes qui dominent le fonctionnement de la collectivité communale. Le poids incontestable du maire face à deux autres organes que sont le conseil municipal et la commission permanente municipale, tient en grande partie à sa légitimité qu'il tire de son élection. Comme le maire turc est élu directement par les habitants, ce mode d'élection favorise son pouvoir.

2- De la désignation du maire par le conseil municipal à son élection directe par les habitants

Dans le système communal turc, le maire comme son homologue français est l'organe exécutif de la commune. Etant élu directement par les électeurs, il s'impose de plus en plus en tant que personnalité politique dans la gestion de la commune. On parle ainsi de régime présidentiel au niveau communal en Turquie¹²⁰.

Le pouvoir du maire s'impose notamment à la suite de la modification du mode de son élection. Il était élu avant la loi n°307 du 19 juillet 1963 par le conseil municipal. Ce mode d'élection s'applique aujourd'hui pour le maire français qui est élu par les conseillers municipaux de la commune. Le maire français est choisi par le conseil municipal en son sein lors de la première réunion du conseil qui suit les élections. Il est juridiquement indéniable que le maire français émane du conseil municipal puisque ce dernier dit le dernier mot sur sa désignation. La pratique prend néanmoins une dimension différente. Les conseillers municipaux lors de la réunion de l'élection n'élisent pas un conseiller quelconque mais celui qui s'est présenté à la tête de la liste électorale gagnante. Les colistiers placent donc en tête de liste le candidat qu'ils comptent élire, si leur liste emporte les élections. Il convient de souligner ici que les qualités de la personne en tête de liste sont décisives sur la décision des électeurs et que plusieurs atouts personnels sont destinés à influencer leur choix. En votant

¹¹⁹ RASERA (M.), **La démocratie locale**, LGDJ, 2002, p.25-26.

¹²⁰ NALBANT (A.), Üniter Devlet, op. cit., p.207.

pour une liste, l'électeur vote à la fois pour élire les conseillers municipaux et pour la personne qu'il veut voir comme maire¹²¹.

En Turquie, la loi 307 vient modifier le mode d'élection qui était appliqué jusque-là. Le nouveau système électoral se différencie du système précédent en ce sens que le maire n'est plus élu par les conseillers municipaux mais par les électeurs de la commune au suffrage universel à la majorité relative à un tour. A l'Assemblée Nationale, on constate comme motif principal de cette loi que l'élection du maire par le conseil municipal mettait le maire sous l'influence des conseillers municipaux. Ce fait est conçu comme la cause principale touchant la limitation de la fonction mayoriale¹²². Depuis lors, la pratique de l'élection directe du maire par les habitants est ancrée dans les mœurs politiques turques, en dehors des périodes où la vie politique est interrompue par le régime militaire.

Pour certains une telle modification du mode d'élection vise à rompre l'hégémonie du conseil municipal. Celui-ci se compose majoritairement des conseillers exerçant une profession indépendante. Comme on l'a vu précédemment, la présentation des agents publics aux élections est limitée puisqu'il leur faut démissionner de leurs fonctions. Dans ce cas-là, il est tout à fait logique que la composition des conseils municipaux privilégie l'élection des candidats issus des professions libérales. Si on modifie donc le mode d'élection du maire c'est pour équilibrer les rapports du maire avec le conseil municipal qui était jusque-là dominant pour les politiques¹²³.

Ce changement du mode d'élection n'a pas tardé à produire des effets sur la gestion communale. Il serait tout à fait logique d'imaginer que le maire dispose désormais d'une autorité non négligeable sur l'administration communale puisqu'il tire son pouvoir directement des habitants. Cela permet alors de renforcer son autorité.

La modification du mode d'élection n'exclut pas pourtant la possibilité de la nomination. L'article 94 de la loi communale rend possible en effet la nomination du maire

¹²¹ LACHAUME (J.F.), op. cit., p.158.

¹²² **Yerel Seçimler Panoramasi (1963-1999)**, (Panorama des élections locales), O.ÇITÇI (éd.), TODAIE Yayini, Haziran 2001, p.13.

¹²³ ÖNER (S.), « *Cumhuriyetten Günümüze Demokratik Yerel Yönetim Anlayışının Gelişimi* », (De la République à aujourd'hui; le développement de l'approche démocratique sur l'administration locale), **Yeni Türkiye Cumhuriyet özel sayisi V, Sayı 23-24**, Eylül-Aralık 1998, p.3725-3726.

dans le cas prévu par le Conseil des Ministres. Ce qui est intéressant sur ce point est le silence de la Constitution actuelle. Elle ne se prononce pas sur la désignation des organes exécutifs des collectivités locales. Etant donné qu'elle ne porte pas de disposition, c'est du ressort de la loi. Par ailleurs, depuis 1963 le système électoral qui prévoit l'élection du maire directement par les habitants s'est bien ancré dans les pratiques politiques. Sauf quelques exceptions depuis lors, l'article 94 n'a pas été appliqué en Turquie¹²⁴.

En Italie, l'élection du maire par les habitants est aussi une pratique depuis 1993. Le modèle italien est collégial à propos de l'exécutif qui était entièrement élu par l'assemblée (qu'il s'agisse du niveau local ou régional). Au niveau communal le maire, *sindaco* est entouré d'une *guinta*. En fait dans la gestion courante et compte tenu de l'influence très grande des partis, le maire doit tenir compte de l'avis des adjoints, *assessori* qui dirigent chacun un des secteurs de l'administration de manière quasi-autonome. Une telle répartition des rôles qui renforce le débat évite l'autocratie mayoriale. D'autre part, elle rend difficile la capacité de coordination des politiques locales et entraîne les conflits au sein de l'organe exécutif¹²⁵. Pour lutter contre l'emprise des partis et renforcer l'exécutif, il y a eu des modifications législatives. La loi 81 du 25 mars 1993 qui a étendu le système majoritaire aux communes de moins de 15 000 habitants a introduit l'élection directe du maire dans les communes d'une population supérieure. Dans les villes de moins de 15 000 habitants les électeurs votent pour les candidats au poste de maire en ayant toutefois la possibilité d'exprimer leur préférence pour une autre membre de liste. La liste dont le candidat à la mairie a obtenu le plus grand nombre de voix obtient les deux tiers des sièges. Dans les villes de plus de 15 000 habitants, cette prime majoritaire est limitée à 60% de la liste ou des listes qui soutiennent le maire. Selon Y.Mény, la réforme qui bouleverse l'équilibre ancien constitue donc un compromis entre le modèle américain et le modèle français et elle contribue à stabiliser le fonctionnement de la gestion locale. Il conclut ainsi : « *les premiers résultats de cette réforme sont modestes mais non négligeables. Pour la première fois des leaders locaux sont apparus (à Naples, Palerme, Rome, Turin) et partout la stabilité est renforcée. Mais à côté de ce succès, d'autres métropoles n'ont pas su utiliser les opportunités du nouveau système (Milan) et presque partout les nouveaux élus ont eu à affronter la résistance du système bureaucratique local*¹²⁶ ».

¹²⁴ NADAROGLU (H.), op. cit., p.218. Voir aussi KELES (R.), *Yerinden Yönetim ve Siyaset...* op. cit., p.237.

¹²⁵ MENY (Y.), **Politique Comparée**, Monchrestien, 1996, p.434.

¹²⁶ Ibid. p.435.

3- Les rapports du maire avec le conseil municipal

L’analyse des rapports du maire avec le conseil municipal nous amène à voir dans la pratique que le maire devient de plus en plus l’acteur principal dans la gestion communale. L’affaiblissement du conseil municipal réside d’abord dans le fait que ses réunions sont limitées à trois sessions par an. Si le conseil n’arrive pas à délibérer sur toutes les questions à l’ordre du jour, le prolongement de la réunion ne peut se faire qu’avec l’autorisation du représentant de l’Etat qu’est le préfet. En dehors des sessions ordinaires, le conseil municipal peut tenir des sessions exceptionnelles pour une affaire urgente. Encadrée ainsi par la loi, la pratique confirme que les sessions prévues par la loi ne sont plus suffisantes pour une société en voie d’urbanisation rapide et incontrôlée. Selon l’article 70 de la loi communale, le conseil municipal est tenu d’exercer toute une série d’attributions intéressant la vie communale. C’est ainsi qu’il vote essentiellement le budget, la fixation des taxes municipales conformément aux lois concernées et approuve le plan urbain, la gestion du patrimoine communal.

Vu les responsabilités accrues, la limitation des réunions des conseils municipaux à trois sessions ne paraît pas pertinent et affaiblit sa position à l’égard du maire. De plus, selon l’article 57 de la loi communale ce dernier a le pouvoir de préciser l’ordre du jour des sessions ordinaires et extraordinaires. Si un conseiller veut qu’une question figure à l’ordre du jour, cette demande ne devient possible qu’après l’approbation de la majorité du conseil municipal. Ce qui est n’est pas toujours facile surtout quand il s’agit d’une demande venant d’un conseiller de l’opposition. Il en résulte que le maire a la position décisive à propos des questions à débattre. On remarque dans la pratique que les conseillers municipaux en sont exclus¹²⁷. Ceci revient à dire que le maire dispose d’un pouvoir incontestable sur le déroulement des réunions des conseils municipaux. Il devient alors l’organe le plus puissant personnalisant et orientant les politiques communales .

La prédominance du maire turc s’affirme également dans le fonctionnement des commissions municipales qui ont une place majeure au sein de la commune. En fait, l’article 62 de la loi 1580, les articles 31-33 de la réglementation sur la procédure du fonctionnement des conseils municipaux et les articles 28 et 29 de la réglementation sur la procédure du budget et de la comptabilité communale prévoient la création des commissions municipales.

¹²⁷ Izmir Yerel Gündem 21, op. cit., p. 365.

A part la commission du budget qui est proportionnellement composée des conseillers de majorité et d'opposition en fonction de leur représentation au sein du conseil municipal, la question de la composition des autres commissions n'est pas précisée par la loi et par les réglementations concernées et demeure incertaine. On peut supposer que les autres commissions peuvent aussi être composées de la même manière que celle du budget. Le silence de la loi communale et des réglementations est pourtant interprété comme permettant à chaque parti politique ayant la majorité s'impose dans la composition des commissions¹²⁸. Le maire devient à cet égard un point de passage décisif. Pour un conseiller d'opposition, la possibilité de faire partie d'une commission dépend alors du comportement démocratique du maire. Il en résulte que les conseillers d'opposition trouvent leur place au sein des commissions selon son bon vouloir.

En fait, le conseil municipal dispose des moyens juridiques face au maire pour équilibrer son pouvoir. La pratique ne justifie pas que le conseil municipal y ait recours. S'il n'est pas en mesure de faire cet usage, cela s'explique par le fait que le maire tient sa légitimité et son pouvoir de son élection directe. A cela vient s'ajouter que le maire travaille souvent avec une majorité du même parti politique. Dans ce cas, les conseillers municipaux ne comptent pas recourir à un des deux moyens juridiques, qu'on va examiner, sous le risque de se faire sanctionner par son parti politique. En plus, il n'est pas toujours aussi facile de trouver la majorité qualifiée aux termes de la loi communale pour renverser le maire.

3.1- Le renversement du maire par le conseil municipal

La législation en vigueur consacre la responsabilité de l'organe exécutif à l'égard de l'organe délibérant au niveau communal. Le maire peut ainsi être renversé par le conseil municipal dans deux cas qu'il serait intéressant d'étudier en détail.

3.1.1- Le jugement de l'insuffisance du rapport annuel du maire

Selon l'article 76 de la loi communale, le maire est tenu de présenter en début de chaque période de réunion un rapport annuel au conseil municipal. Si le conseil juge insuffisant ce rapport à une majorité qualifiée, 2/3, pour les communes classiques, ¾ pour les métropolitaines, il devra prendre la décision d'insuffisance. Cette décision est transmise par

¹²⁸ Ibid. p.368.

l'autorité administrative la plus haute de la circonscription concernée avec ses observations au Conseil d'Etat. Si celui-ci approuve la décision prise par le conseil municipal, le maire est déchu de ses fonctions.

Ici, la question est de savoir ce que doit contenir le rapport annuel. L'article 76 de la loi communale le définit comme un rapport exposant l'exécution des décisions du conseil municipal, la situation financière de la commune et l'exécution des engagements contractés.

En tant qu'organe exécutif, le maire est tenu d'assumer la direction en fonction des décisions du conseil municipal, des services communaux. Au bout d'une année, les activités du maire encadrées par les articles 98,99 et 100 de la loi communale, sont présentées dans un rapport annuel à l'organe délibérant communal. Comme celui-ci se réunit trois fois par an, il n'est informé des activités communales que dans ce rapport. La conclusion qu'il tire amène le conseil municipal à formuler ses vœux ou critiques concernant les activités communales de l'année d'après. D'où l'importance du rapport. Comme le conseil municipal délibère des affaires communales, le rapport donne naturellement un éclairage sur les décisions à prendre et les politiques publiques locales à suivre. L'évaluation des activités communales de l'année précédente par ce rapport permet au conseil municipal d'apprécier concrètement les résultats.

Vu ce cadre juridique, le maire devient responsable devant le conseil municipal de toute activité communale qu'il accomplit en tenant compte des décisions du conseil municipal. L'explication donnée sur l'accomplissement des décisions du conseil municipal peut déclencher le processus de mise en responsabilité du maire. Le rapport annuel prend en quelque sorte la forme du compte rendu sur la gestion annuelle du maire.

La procédure législative ainsi exposée, on voit en pratique que le Conseil d'Etat cherche, à côté de la majorité qualifiée, une condition de forme selon laquelle la réunion concernée doit être présidée par le vice- maire. Faute de quoi il n'approuve pas, comme dans sa décision de 1991/185, la décision d'insuffisance du conseil municipal¹²⁹. Il faut entendre par le début de la période le mois de juin pour les communes classiques, le mois de mars pour les communes métropolitaines. Pour qu'on procède au renversement du maire on exige de lui

¹²⁹ YILDIRIM (T.), **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri**, (La perte de la qualité d'organe des organes élus des collectivités locales), Alkim Yayinevi, 2000, , p.79.

un rapport¹³⁰. A part cette période, le maire n'est pas obligé de présenter son rapport annuel. Si le maire ne présente pas un rapport annuel la conséquence qui en découle est le désistement.

3.1.2- La réponse du maire à la motion de censure jugée insuffisante

La motion de censure est aussi un élément de contrôle du conseil municipal sur le maire. Selon l'article 61 de la loi communale, chacun des conseillers municipaux a le droit de remettre une motion de censure concernant les activités communales. Si la réponse du maire à cette motion est jugée insuffisante par une majorité de 2/3 du conseil municipal pour la commune classique, 3/4 pour la commune métropolitaine, le maire est renversé aux termes de la procédure prévue par l'article 76. L'article 61 n'indique pourtant pas les sessions où on peut déposer la motion de censure. Etant donné le silence de la loi, on conclut qu'elle peut être déposée lors de chaque session¹³¹.

L'objet de la motion de censure n'a trait qu'aux affaires communales¹³². Pour que cette voie de contrôle puisse fonctionner conformément à l'esprit de la loi communale, le contenu de la motion doit être concret, réel et basé sur les documents. Il est donc clair que la voie de la motion de censure ne doit pas être utilisée comme moyen de satisfaction des mauvaises volontés des conseillers municipaux à l'égard du maire. Cette initiative ne doit pas cacher la colère ou les querelles d'intérêts personnels envers l'organe exécutif. Pour sa part, en respectant le contrôle juridique, le maire est également tenu de justifier sa réponse par des documents et des informations concrètes.

La perte de la qualité de maire par cette voie ainsi que par celle du rapport annuel se fait finalement par la décision du Conseil d'Etat. Néanmoins la loi n'énumère pas les cas concrets de l'insuffisance du maire. En l'absence des dispositions claires, on doit se référer aux critères adoptés par le Conseil d'Etat¹³³.

¹³⁰ HONDU (S.), «*Belediye Meclislerinin Feshi, Belediye Baskanlarının Düsürülmlesi, ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri* » (Dissolution des conseillers municipaux, renversement des maires et dissolution, causes, conséquences des conseillers généraux et procédures de jugement), **Türk İdare Dergisi**, S.387, Haziran 1990, p.119.

¹³¹ Ibid. p.127.

¹³² Ibid. p.128.

¹³³ YILDIRIM (T.), op. cit., p.84.

Le critère principal pris en compte par le Conseil d'Etat est le détournement de pouvoir du maire et l'absence de la mise en avant de l'intérêt public. L'un des motifs peut être l'inexécution des décisions du conseil municipal et de la commission permanente causant la paralysie du service public local, le fait de faire valoir les intérêts personnels, l'exercice des affaires locales ne profitant pas aux habitants de cité, l'inexécution d'un service public local. L'existence d'un de ces éléments amène le Conseil d'Etat à se prononcer sur l'insuffisance du maire comme dans le cas suivant. « *Le maire est responsable de la bonne exécution des services communaux. Non seulement il n'a pas fait travailler les personnels qualifiés dans le service des transport en commun qui a causé la panne des moteurs de certains bus mais aussi il a retardé la poursuite les responsables pour compenser la dommage. De plus, inscrivant trop d'abonnés, il a causé la panne d'électricité de la ville. Tout ceci amène à conclure que le maire a clairement négligé ses responsabilités et que sa défense reste insuffisante puisqu'elle ne justifie pas l'accomplissement les tâches dévolues. Etant donné l'inexécution des services publics, il est conclu à la déchéance du maire au vu de l'article 76 de la loi de 1580*¹³⁴. »

Le maintien de la pratique mettant en cause la responsabilité du maire est désormais au cœur des vives critiques. La loi communale prévoyait initialement la désignation du maire par le conseil municipal. Dans cet esprit, le législateur y introduit les articles 61 et 76 aménageant la responsabilité du maire devant le conseil municipal. Suivant le changement de mode d'élection du maire, on s'interroge sur le bien-fondé de ces articles. Car depuis 1963, le maire n'est plus élu par le conseil municipal mais directement par les habitants. Dans un esprit parlementaire pratiqué avant 1963, il est concevable que l'organe délibérant ait la possibilité de déclencher le processus du renversement du maire par la voie de motion de défiance. Or, le changement apporté au mode d'élection du maire établit désormais un système plutôt présidentiel puisque l'organe exécutif n'est pas désigné par l'organe délibérant mais par les habitants de la commune. Au cours de la modification du mode d'élection du maire, on n'a pas touché aux articles 61 et 76 ; désormais leur existence est ouverte aux critiques. Ayant la confiance des habitants de sa commune par l'élection directe, le maire se trouve toujours sous le risque du renversement après la mise en cause de sa responsabilité par le conseil municipal, cela peut même déboucher à la fin de son mandat après la décision de la juridiction administrative concernée. Il s'ensuit donc que l'existence des articles 61 et 76 devrait être repensée dans la logique issue du changement du 1963.

¹³⁴ Ibid.p.88.

Ainsi, on s'interroge sur la nature des rapports entre le maire et le conseil municipal. Le maire qui est à la fois organe exécutif de la commune et le chef de son exécutif concentre un pouvoir extrême en sa propre personne. De ce fait, le rôle qu'il assume comme interlocuteur privilégié de la population et chef incontesté des services municipaux affirme son poids sur l'organisation communale. Pour sa part, le conseil municipal se réduit aujourd'hui à un organe qui adopte fréquemment les propositions venant du maire. Même s'il a la possibilité de déposer une interpellation concernant le maire ou de donner un avis négatif sur le rapport annuel présenté par le maire, il doit y avoir une majorité de deux tiers des conseillers municipaux. On remarque dans la pratique que comme il existe une discipline partisane chez les conseillers municipaux du parti du maire, il est très difficile d'obtenir cette majorité. Pour qu'il y ait un équilibre entre l'organe exécutif et l'organe délibérant, la question qui se pose est de savoir si l'élection du maire par le conseil municipal permet d'avoir un équilibre souhaité.

Pour N.Tortop, ancien maire, ancien sous préfet, devenu professeur d'université, la réponse à cette question ne peut pas être affirmative. Etant homme de terrain, il témoigne, pendant son mandat de maire, des querelles entre le maire et le conseil municipal qui ont suscité de vives crises institutionnelles. On se trouvait souvent face aux périodes instables. A partir de ses expériences, N.Tortop estime que l'élection du maire par les habitants est une pratique adéquate qui améliore le bon fonctionnement de la municipalité. Il ne doit pas être question de modifier le mode de sa désignation qui signifierait le retour avant la période de 1963¹³⁵.

Dans ce cas-là, comment va-t-on renforcer la position du conseil municipal à l'égard du maire ? Comment peut-on le rendre plus efficace ? Il apparaît que la sensibilisation permanente des habitants est sans doute le moyen le plus efficace pour contrôler les activités du maire durant son mandat. La participation directe des habitants est prévue dans le cas de l'établissement d'une nouvelle commune dans un zone de peuplement telle qu'un village ou un groupe de villages. Les électeurs sont consultés sur l'opportunité de la création une nouvelle commune. En dehors de cette pratique, il existe une participation assez faible en Turquie comme en France. Les conclusions des recherches empiriques menées par certains

¹³⁵ TORTOP (N.), **Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi**, (Mode d'élection des organes des collectivités locales) KAV ve TBD Yayini, 1997, p. 86-87.

chercheurs (comme Stéphane Dion, Albert Mabileau...) ont amplement souligné la faible mobilisation sinon l'indifférence massive des publics visés¹³⁶.

Aujourd’hui il est difficile de parler d’une participation active des habitants dans le fonctionnement de la collectivité communale en Turquie. Une enquête portant sur 278 communes montre l’absence de la participation locale dans 75% de ces communes et l’existence de trois recours pour les décisions des conseils municipaux dans la période étudiée¹³⁷. L’enquête met également l’accent sur le fait que la participation reste moins élevée dans les petites communes. Or, il y est attendu une participation plus active et régulière puisque les rapports des habitants avec les institutions communales sont plus étroits.

Ainsi, il est indispensable d’inciter vivement les habitants à participer aux affaires locales, et d’activer la participation locale. Car, la diversité et la complexité des services publics, l’affaiblissement des liens entre les élus locaux et les citoyens dû à l’urbanisation ont donné lieu à la recherche de nouveaux moyens d’assurer la participation des habitants.

Ainsi, la participation publique représente surtout deux valeurs fondamentales concernant la démocratie représentative. Premièrement, un contrôle efficace effectué par les élus sur les processus de décision et deuxièmement, la responsabilité des élus envers les électeurs et l’opinion publique assurée par le biais des élections et d’une communication réciproque et efficace¹³⁸. La structure et la nature des administrations locales semblent pouvoir favoriser la participation publique à la vie locale. Etant donné que la distance physique ainsi que la distance sociale séparant l’organe représentatif et les citoyens sont moins significatives que par rapport au niveau national, les administrations locales paraissent compatibles avec la participation publique. Elles correspondent en fait à l’échelon inférieur, c’est-à-dire l’administration publique la plus accessible pour les citoyens. Elles contribuent à éliminer les barrières invisibles qui séparent l’individu et la société¹³⁹.

Par ailleurs, l’établissement de liens entre les habitants et sa commune fonde la démocratie participative. Elle présente plusieurs significations politiques¹⁴⁰. La démocratie participative peut attirer l’attention des habitants sur des questions secondaires et peut être un

¹³⁶ BLONDIAUX (L.), MARCOU (G.) et RANGEON (F.), « Présentation », in **La démocratie locale représentation, participation et espace public**, CRAPS-CURAPP, PUF, 1999, p.7.

¹³⁷ SAYIN (D.), cité par CITCI (O.), Temsil, katılma ve yerel demokrasi...p.10-11.

¹³⁸ BIRCH (A.), cité par ELICIN-ARIKAN (Y.), op. cit., p.196.

¹³⁹ Ibid. p.197.

moyen d'occulter le débat sur les véritables enjeux locaux. Renforçant les rapports des habitants avec le maire, elle peut l'inciter à s'occuper des préoccupations quotidiennes. Elle peut rendre possible l'évaluation des politiques municipales par les jugements de leur destinataires. Elle peut également devenir un moyen permettant d'associer les citoyens à la gestion des services locaux.

En fait, les modes de participation des citoyens qui varient d'un pays à l'autre peuvent être regroupés en trois catégories¹⁴¹ :les procédés de démocratie directe, les techniques de participation et d'information des usagers, la décentralisation interne.

La première catégorie est introduite de plus en plus souvent dans la législation même si la pratique reste plutôt marginale. En Allemagne, alors que l'assemblée d'habitants, pourtant prévue par la loi fondamentale ne subsiste que dans quelques petites communes, le référendum et l'initiative populaire se sont répandus dans les lois communales des *Länder* à partir du début des années 90, parallèlement à l'élection directe du maire. En même temps il est prévu la possibilité de révoquer le maire par référendum. En Italie, le référendum local ne peut être, comme avant la réforme d'avril 2003 en France, que consultatif. L'article 6, troisième alinéa de la loi n°42 de 1990 donne aux statuts des communes des provinces la faculté de prévoir un référendum qui doit cependant avoir exclusivement une nature consultative. En ce qui concerne sa réglementation, le législateur s'est borné à disposer que la requête doit être formulée par un nombre adéquat de citoyens et que l'objet doit concerner des matières qui relèvent exclusivement de la compétence locale et que l'organisation du référendum ne doit pas être concomitante à d'autres opérations électorales¹⁴².

Les pratiques de la seconde catégorie se voient dans d'autres pays. Par ces voies, on cherche plutôt à développer la participation par les services et par les associations. A cet égard, les pays nordiques sont exemplaires puisqu'on y a favorisé la création des conseils d'usagers ou de consommateurs auprès des établissements. Pourtant, Cette pratique a débouché sur des évaluations mitigées. Il est vrai qu'elle rend possible une meilleure identification des usagers à l'établissement, mais elle a du mal à favoriser le dialogue avec les élus et la participation qui se trouve dépendante des appareils administratifs et professionnels.

¹⁴⁰ RASERA (M.), op. cit., p.83.

¹⁴¹ MARCOU (G.), « *L'autonomie communale :étude comparative* », **Pouvoirs**, 95, 2000, p.80.

¹⁴² SABBIONI (P.), « *La démocratie locale en Italie* », in **La démocratie locale représentation, participation et espace public**, CRAPS-CURAPP, PUF, 1999, p.130-131.

La troisième catégorie cherche enfin à développer les pratiques de participation au niveau de quartier ou du voisinage. Cette pratique est adoptée dans les pays comportant des grandes communes comme la Suède et le Royaume-Uni pour pouvoir permettre de rétablir un lien de proximité. Egalement, les législations d'autres pays ont consacré cette pratique. En Espagne, les associations de voisinage occupent une place particulière permettant aux habitants la participation à la vie locale. Pour sa part, la loi italienne de 1990 prévoit la création de conseils élus de quartier dans les villes de plus de 100 000 habitants et facultativement dans les villes de plus de 30 000 habitants, dotés de fonctions consultatives et de gestion. En France, les comités de quartier sont conçus comme les instances participatives et ils gagnent du terrain dans de très nombreuses villes françaises. Par ces instances on entend inciter les habitants à participer aux décisions locales. De ce point de vue, les comités de quartier visent explicitement à contribuer au développement de la démocratie locale¹⁴³.

En fait, dans un but de démocratie participative, l'article 56 de la loi communale turque souligne justement que les réunions du conseil municipal doivent être ouvertes aux habitants et que ses délibérations doivent être communiquées par voie d'affichage dans les 48 heures suivant la réunion concernée. La forte présence des habitants aux réunions permettrait sans doute de rendre les décisions prises transparentes et démocratiques. Etant politiquement responsable devant ses électeurs, le maire ne saurait échapper à un contrôle de caractère démocratique des électeurs. Un maire pense sur ce point que les élus locaux doivent établir les contacts permanents avec les habitants. La présence des institutions de la société civile tel que les associations aux réunions des conseils municipaux apportera des contributions non négligeables. Il est d'avis que leurs représentants peuvent participer aux réunions pour exprimer leur opinion sur les questions traitées sans toutefois avoir le droit de vote¹⁴⁴.

Pour compléter le contrôle des habitants, il serait pertinent également de sensibiliser les conseilleurs municipaux. Ces derniers constituent l'organe délibérant qui a des pouvoirs propres non-négligeables. Plus les conseilleurs municipaux tiennent compte de ce fait, plus leur marge de manœuvre s'élargit face au maire. Si le conseil municipal en est bien conscient, le maire ne saurait dominer l'administration de la commune aussi fortement qu'aujourd'hui.

¹⁴³ RANGEON (F.), « *Les comités de quartier, instruments de démocratie locale ?* », in **La démocratie locale représentation, participation et espace public**, CRAPS-CURAPP, PUF, 1999, p.330.

¹⁴⁴ Entretien avec M.Bozgeyik, maire de Sehitkamil, 12.01.2001.

Cependant ce cas de figure appelle une précision : la composition du conseil municipal doit le rendre possible.

Le poids du maire turc se montre aussi nettement en ce qui concerne ses rapports avec la commission permanente municipale qui est le troisième organe communal.

Sous-Section III.- Les rapports du maire avec la commission permanente municipale (*Belediye Encümeni*)

Etant un organe essentiellement collégial et exécutif, la commission permanente municipale assure la permanence et le contrôle de l'exécution des délibérations du conseil municipal. Comme on vient de l'évoquer, la durée des sessions du conseil est un sujet fort critiqué puisqu'elle ne suffit pas à débattre de toutes les questions issues de l'urbanisation accélérée. Dans ce cas-là, la commission est dotée d'une mission, dont le cadre juridique est principalement déterminé par l'article 83 de la loi communale, visant à la fois à compléter les travaux du conseil municipal et à surveiller le bon fonctionnement des services municipaux. Les décisions de cette commission sont soit de caractère administratif comme celui du budget municipal ou l'évaluation des agents municipaux, soit de caractère juridique dans la mesure où une décision est destinée aux amendes municipales. C'est ainsi que la commission vote le budget préparé par le maire, la modification dans un chapitre du budget, la publication des circulaires portant dispositions relatives au bon fonctionnement de l'administration communale, la fixation des tarifs relatifs aux transports en commun, la prise des décisions sur les biens mobiliers susceptibles d'être vendus, la fixation des sanctions municipales et l'évaluation des agents municipaux¹⁴⁵.

Ayant une telle mission, la commission permanente représente une particularité quant à sa composition. Elle possède deux types de membres dont une partie est composée des conseillers municipaux désignés par le conseil municipal en son sein pour un an. Ce sont des conseillers municipaux qui siègent ainsi dans deux organes. De la découle la conclusion que la perte de la qualité du conseiller municipal entraîne automatiquement la perte de sa place au sein de la commission permanente. Le reste de cette commission comporte des directeurs des services municipaux dont le nombre varie en fonction de l'existence des directions prévues

¹⁴⁵ KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset...p.235.

par la loi. La composition de la commission doit pourtant respecter la proportion entre les membres élus et ceux de droit. Autrement dit, le nombre de membres élus ne peut pas dépasser la moitié des membres de droit.

Par ailleurs, la commission devient un organe ayant un poids considérable sur la gestion des affaires locales puisqu'elle possède un bon nombre d'attributions qui permettent régulièrement d'intervenir dans la vie communale. En effet, comme le maire préside la commission permanente municipale qui prend les décisions en dehors des réunions du conseil municipal, son poids s'affirme aussi sur cet organe municipal. Etant acteur actif et déterminant, le maire définit le cadre du déroulement du travail de la commission qui ne peut discuter que des affaires confiées par le maire (l'article 84 de la loi communale). A cela s'ajoute le fait que les membres nommés travaillent en harmonie parfaite avec le maire. Cette harmonie tient au fait que le maire est chef de l'administration communale dont font partie les membres nommés. Il faut d'ailleurs rappeler qu'un maire nouvellement élu change les fonctionnaires municipaux faisant partie de la commission permanente. C'est le cas notamment pour les grandes communes. Ces fonctionnaires sont considérés comme l'équipe du maire sortant et prennent une étiquette politique à leur insu¹⁴⁶.

Ce type de rapports nous amène à conclure qu'un membre nommé de la commission ne serait en principe pas en mesure de prendre une position contre la volonté du maire, ce qui donne au maire une maîtrise absolue sur la commission. En plus, si on se rappelle que les membres nommés comportent la majorité de la commission, la prédominance du maire sur la commission se révèle évidente.

Vu les rapports du maire avec le conseil municipal et la commission permanente municipale, le fonctionnement du modèle communal témoigne ainsi apparemment d'un glissement de la « logique parlementaire » vers une « logique présidentielle ». « *Il est vrai que l'élection du maire a incontestablement contribué à consolider son pouvoir sur la gestion communale. Le maire prépare les questions à débattre au conseil municipal et exécute les décisions issues des réunions. Comme le conseil municipal se réunit trois fois par an, c'est lui qui doit surveiller le bon fonctionnement de la gestion communale.*

¹⁴⁶ Izmir Yerel Gündem 21, op. cit., p.365.

Il s'agit d'une tâche permanente. C'est pourquoi il a une maîtrise sur les attributions variées qui demandent un savoir-faire technique. En plus, c'est encore lui qui se sent une responsabilité politique permanente à l'égard de la population locale. Car, les habitants lui demandent des comptes pour chaque problème même en dehors des heures de travail. Tout cela dote le maire d'un pouvoir important à l'égard des autres organes municipaux »¹⁴⁷.

S'intérogeant sur la position actuelle du maire, un préfet le considère comme un petit monarque dans sa commune¹⁴⁸.

En fait, on observe un parallélisme à cet égard avec le système communal en France. Le modèle communal dessiné par la loi de 1884 avait progressivement favorisé la personnalisation du pouvoir mayoral. Dans ce cadre légal, on lui attribue le rôle du représentant de l'Etat et le pouvoir exécutif de la commune. La loi du 31 décembre 1970 accroît aussi le pouvoir personnel du maire¹⁴⁹. L'évolution de son rôle est complétée par les acquis issus des lois décentralisatrices de 1982 qui viennent renforcer la position du maire dans le modèle communal. La réforme de 1982 affirme, en supprimant explicitement la tutelle préfectorale et le contrôle a priori sur l'initiative municipale, son rôle de décideur sur toutes les politiques municipales. Dans ce sens le maire français se voit être à la fois entrepreneur, gestionnaire et animateur du développement municipal¹⁵⁰.

En fait, il semble que la notion de personnalisation du pouvoir implique deux éléments inséparables que sont la concentration et la personification du leadership mayoral¹⁵¹. La concentration du pouvoir mayoral s'est largement ancrée dans le système communal français notamment depuis la réforme de 1982. A travers cette réforme qui prévoit le partage des compétences et des attributions, on remarque l'élargissement des tâches dévolues à la collectivité de base du système local français qu'est la commune¹⁵². Le pouvoir d'intervention du maire prend incontestablement une ampleur globale concernant les affaires municipales. Le maire français comme son homologue turc dispose de services qui l'assistent dans la

¹⁴⁷ Entretien avec M.Bozgeyik, maire de Sehitkamil.

¹⁴⁸ R.Yazicioglu, préfet, 09.11.2000

¹⁴⁹ MABILEAU (A.), « *De la monarchie municipale à la française* », **Pouvoirs** n°73, 1995, p.10.

¹⁵⁰ Ibid. p.8.

¹⁵¹ Ibid. p.10.

¹⁵² BLANC (J.) et REMOND (B.), op. cit., p.55.

préparation des politiques communales. Le conseil municipal se réduit alors au rôle de la ratification des décisions prises par le maire¹⁵³.

Le deuxième élément de personnalisation du pouvoir est la personnification du pouvoir mayoral lié à la personne du maire. Le maire français qui se trouve à la tête de la liste électorale prend son pouvoir des habitants lesquels en votant pour telle ou telle liste élisent implicitement le maire. Chez les électeurs la personnalité et la qualité d'un candidat à la mairie représentent un point crucial pour son élection. La personnification du pouvoir mayoral qui s'affirme dans les relations de proximité que le maire établit avec ses habitants donne une image concrète. Le pouvoir municipal s'incarne donc dans la personne de son détenteur¹⁵⁴.

En France, les rapports du maire avec le conseil municipal conduisent ainsi certains à parler du « présidentialisme municipal »¹⁵⁵. Car le maire en tant qu'organe exécutif a tout le pouvoir pour diriger et contrôler les activités communales. Cela lui permet de conserver sa prépondérance sur les institutions communales. Celui-ci devient l'organe qui approuve les décisions prises par l'organe exécutif. A ce propos Y.Mény conclut que « *c'est le maire qui choisit son conseil plutôt que l'inverse en dépit des procédures qui affirment le contraire. La manière dont se déroulent les séances de conseil municipal dans la plupart des communes de France, l'absence d'opposition dans les villes de plus de 30 000 (du moins jusqu'en 1983), la désinvolture avec laquelle les maires peuvent se permettre de retirer leurs délégations aux adjoints, tout démontre la forte personnalisation du pouvoir. S'il en fallait une autre preuve, la longévité des carrières mayoriales et les phénomènes d'héritage du mandat... montrent la solidité réelle et/ou symbolique de la position du maire français*¹⁵⁶. » Vu les rapports établis entre l'organe délibérant et l'organe exécutif que sont respectivement le conseil municipal et le maire, il s'agirait plutôt d'un système présidentiel basé sur la dominance de l'organe exécutif face à l'organe délibérant¹⁵⁷.

Après avoir étudié le fonctionnement du modèle communal, on va essayer d'analyser le modèle départemental. Aujourd'hui, la collectivité départementale est fort critiquée puis qu'elle se trouve dans l'incapacité d'exercer de manière satisfaisante ses attributions.

¹⁵³ MABILEAU (A.), Le système local en France... p.207.

¹⁵⁴ MABILEAU (A.), « *De la monarchie municipale à la française* »...p.11.

¹⁵⁵ SORBETS (C.), « *Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal?* », **Pouvoirs**, 24, 1982, p.105- 115.

¹⁵⁶ MENY (Y.), « *Le maire, ici et ailleurs* », **Pouvoirs** , n°24, 1982, p.21.

¹⁵⁷ MABILEAU (A.), Le système local en France...p.109.

CHAPITRE II- UNE COLLECTIVITE LOCALE A DECENTRALISATION INACHEVEE :LE DEPARTEMENT (*IL ÖZEL IDARESI*)

De nos jours, le département turc est en réalité mal connu. Contestée, jugée artificielle et inadaptée à la société contemporaine, la collectivité départementale souffre toujours de la comparaison avec la collectivité de base qu'est la commune. Cette dernière bénéficie de la proximité avec la population. Les habitants s'identifient à leur commune ; ils conçoivent leur maire comme premier personnage politique. Il serait important de rappeler que le département turc n'a pas une image nette auprès de la population. Il n'est pas un sujet sur lequel les citoyens focalisent leur attention¹⁵⁸. De plus les médias ne leur consacrent pas assez de place. Les études sur le département restent en nombre limité au regard des études concernant la commune. Il n'en demeure pas moins que le département porte également la responsabilité d'une partie de cette situation. S'il n'est pas assez connu aux yeux de l'opinion publique c'est parce qu'il ne s'efforce pas suffisamment d'attirer l'attention sur les activités départementales. C'est aussi lié en partie au fait que le préfet, l'organe exécutif départemental, qui n'est pas un personnage politique n'arrive pas à médiatiser les activités départementales. « *Il faut voir l'organisation départementale qui reconnaît au préfet le pouvoir exécutif. Comme il n'est pas un personnage politique comme un maire il ne se sent pas politiquement responsable devant les électeurs. Un maire dans le souci de réélection doit tenir compte des leur demandes. Chaque fois qu'une tâche est réalisée le maire l'affiche dans le média locale de manière à ce qu'il est à leur service. On ne constate pas une attitude semblable chez les préfets. Mettant l'accent plutôt son côté de représentant de l'Etat, le préfet n'est pas ambitieux de médiatiser les tâches effectuées pour attirer l'attention sur sa collectivité locale*¹⁵⁹. »

Du point de vue de la loi organique, le département représente l'administration locale la plus vieille dans le système local turc. Son existence remonte même avant la création du

¹⁵⁸ Selon une enquête 54% des personnes interrogées ignorent l'existence du département en qualité de collectivité locale. Voir TOBB, op.cit., p.114. Selon C. Bourdon La méconnaissance vaut aussi pour le département français puisque les français ne le connaissent pas très bien. La circonscription électorale du conseiller général n'est connu que d'une personne sur trois. Voir « *le département, dix ans après les lois de la décentralisation* » in **La décentralisation dix ans après**, GILBERT (G.) et DELCAMP (A.) (dir.), L.G.D.J. 1993, p.374. Voir aussi PONTIER (J.M), « *L'évolution des compétences du département* », in **La décentralisation dix ans après**, p.433.

¹⁵⁹ Entretien avec R.Yazicioglu, préfet.

nouvel Etat turc puisque l'adoption de la loi organique départementale date de 1913. Depuis, son existence perdure dans un pays qui a déjà vu quatre Constitutions. La Constitution actuelle reconnaît aussi l'existence de cette vieille administration locale. Malgré les contestations formulées à son égard, la collectivité départementale garde sa place dans le système local se basant essentiellement sur la loi de 1913. Pour mieux comprendre son état actuel, il est nécessaire d'analyser les motifs qui ont amené l'adoption de cette loi.

SECTION I- LES MOTIFS DE L'ADOPTION DE LA LOI ORGANIQUE DEPARTEMENTALE DE 1913

Les racines du département en tant que collectivité locale remontent au règlement de 1864 qui rendait possible la création des conseils généraux (*Meclis-i Umum-i Vilayet*) de l'époque. Rappelons que le département n'avait pas de personnalité juridique puisqu'il ne possédait ni de biens propres et ni de budget propre et que les conseils locaux comportaient deux membres musulmans et deux membres non-musulmans élus dans la circonscription du sandjak. Dans cette première expérience départementale, le préfet était, comme aujourd'hui, l'organe exécutif de cette administration locale. Depuis le département maintient cette caractéristique.

En fait, au processus de la création des conseils généraux issus du règlement de 1864, le but de la participation des habitants notamment ceux des non-musulmans apparaît comme la première raison. La deuxième raison, peut-être plus importante que la première, vise au renforcement du pouvoir central qui connaissait un déclin sans précédent¹⁶⁰. On a pensé que ces conseils auraient eu un contact direct avec les administrés, ce qui aurait permis, aux yeux des gouverneurs ottomans, de réaffirmer l'autorité du pouvoir central. La marge de manœuvre de leurs activités était pourtant limitée à simplement donner l'avis sur les affaires départementales. Il s'agissait donc d'une concertation demandée par le gouvernement central qui se gardait de réaliser les souhaits exprimés. A cet égard, il faut rappeler que le préfet avait le rôle de transmettre les notes des délibérations au gouvernement.

Il n'en reste pas moins que les fonctions des conseils généraux ne doivent pas être sous-estimées puis qu'ils devenaient l'organe du contrôle, au nom de l'intérêt local, sur les

¹⁶⁰ ERYILMAZ (B.), « *Il Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri* », (La place des départements dans le système local), in **II Özel İdareleri Basta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu**, DPT Yayını, No :2173, 1989. p.93.

activités départementales. Les expériences acquises à partir de cette période auraient des effets positifs dans le fonctionnement de premier parlement ottoman (*Meclis-i Mebusan*) datant de 1876¹⁶¹.

Le département est doté de la personnalité juridique par la loi provisoire de 1913 (*İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanunu Muvakkat*)¹⁶². Cette loi, qui doit être considérée comme décret-loi dans le système juridique ottoman, accentue la prédominance du pouvoir central dans la vie politique¹⁶³. Ce qui était visé était le rétablissement de l'autorité du gouvernement central dans tout le pays. Là où ce dernier restait insuffisant, ces institutions locales comblaient le vide. L'étendue des attributions départementales en témoigne si on analyse leur nature et leur variété.

Il est vrai que cette loi leur confie les compétences assez larges. À l'époque, on attendait beaucoup du département notamment le prélèvement des impôts locaux dont le pouvoir central avait tellement besoin. Celui-ci était impuissant, il ne pouvait pas améliorer sa santé financière sans le concours des institutions locales. On demandait le concours du département qui s'efforçait, plus ou moins bien, d'assumer les tâches confiées par la loi. Il semble qu'il n'y ait pas de distinction nette entre les affaires du gouvernement et celles du département. Certains pensent sur ce point que le gouvernement central n'avait nullement l'intention de créer véritablement des institutions locales autonomes. Comme on le voit dans la première expérience issue du règlement de 1864, le département se voit charger plus de transmettre les besoins locaux au pouvoir central que de prendre la forme d'une institution autonome¹⁶⁴.

La loi de 1913 conçoit ainsi le département comme une sorte d'institution auxiliaire du gouvernement central¹⁶⁵. Sans tenir compte de cet esprit majeur, il serait difficile de

¹⁶¹ ORTAYLI cité par Eryilmaz, ibid, p. 93.

¹⁶² La loi provisoire de 1913 qui comprenait les 149 articles réaménageait l'administration déconcentrée départementale et la collectivité locale départementale. La première partie étant composée de 74 articles concernait l'administration déconcentrée du département tandis que les articles 75-149 qui étaient relatives à la collectivité départementale constituait la deuxième partie. La première partie n'est plus en vigueur et cède aujourd'hui à la loi du 5442. Malgré les modifications subies notamment par la loi du 3360 du 1987 la deuxième partie garde encore sa structure essentielle.

¹⁶³ HAMAMCI (C.), « *Kalkınma ve Demokratiklesme Sürecinde İl Özel Yönetimlerinin Yeri* », (La place des départements au processus de développement et démocratisation) in **II Özel İdareleri Basta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu**,.., p.138.

¹⁶⁴ Ibid, p.140.

¹⁶⁵ ERYILMAZ (B.), « *İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri* », ...p.93.

comprendre pourquoi cette administration locale n'est pas arrivée à évoluer vers une décentralisation. De là découlent les sévères critiques et les constations qui trouvent leur échos dans la vie politique.

SECTION II- LA CONTESTATION DE LA COLLECTIVITE DEPARTEMENTALE

En tant que collectivité locale, héritée de l'Empire ottoman, le département se trouve face à une perte de pouvoir depuis les années 1950. Les critiques se concentrent donc sur l'avenir juridique du département. Il est nécessaire de voir son état juridique actuel.

Sous-Section I- L'état juridique actuel du département

Dans le système local turc, le département est incontestablement une collectivité locale en vertu de l'article 127 de la Constitution. Selon cet article, le département qui est tenu de satisfaire les besoins collectifs a la personnalité juridique permettant d'exécuter les affaires départementales. Autrement dit, il s'agit d'une institution constitutionnelle. Elle dispose à cet égard d'un organe délibérant, *il genel meclisi*, issu du suffrage universel. Son organe exécutif est confié par contre au représentant de l'Etat au niveau départemental, c'est-à-dire le préfet. Le département possède également une commission permanente émanant du conseil général.

Il est intéressant sur ce point de signaler qu'au niveau départemental il existe actuellement le système qui a prévalu en France de 1871 à 1982¹⁶⁶. Ce système départemental turc qui a pris cette forme à partir de la loi de 1913 maintient depuis cette structure. La loi prévoit la dualité de l'administration départementale, à savoir la décentralisation et la déconcentration, puisque à la tête de deux administrations se place le représentant de l'Etat. Le préfet est à la fois l'autorité hiérarchique des services déconcentrés et organe exécutif du département. En France on a mis fin à ce système puisqu'au niveau départemental, comme d'ailleurs au niveau régional, l'administration d'Etat et l'administration décentralisée locale ont chacune leurs organes et leurs compétences propres depuis les réformes décentralisatrices entamées par les lois de 1982. L'administration du département français se distingue de celle du département turc en ce sens que les réformes rendent possible la passation du pouvoir

¹⁶⁶ La loi du 10 août 1871 donne au département français la structure qu'on lui connaîtra jusqu'aux récentes réformes de décentralisation de la loi du 2 mars 1982.

exécutif au président du conseil général. Le préfet n'est plus, comme dans le cas turc, organe exécutif du département français, ce rôle est désormais confié à un élu.

La création d'un département turc en tant qu'administration locale est caractérisée par le fait qu'une préfecture suppose également une organisation locale. Cela veut dire que chaque préfecture correspond nécessairement à une administration locale du département. Ce lien automatique conduit alors à voir les conditions dans lesquelles les préfectures ont été créées en Turquie. Les critères de création d'une préfecture sont définis par l'article 126 de la Constitution. L'article en question précise que la création d'une préfecture peut se réaliser si trois conditions sont réunies : L'unité géographique, une cohérence économique et l'existence des services publics comme critères constitutionnels font alors d'une circonscription administrative, ici arrondissement (*ilçe*), la préfecture.

Ainsi est défini le cadre administratif par la Constitution, la pratique n'est cependant pas aussi facile. L'analyse des critères constitutionnels fait surgir la question de l'interprétation. Comme il n'existe pas une définition nette, il n'est pas difficile d'estimer que l'interprétation des critères changera d'un pouvoir politique à l'autre. Dans la pratique, la tradition et la pression politique dominent sur ces critères qui sont d'ailleurs interprétés d'une manière assez lâche¹⁶⁷. On assiste justement à l'augmentation constante des départements notamment depuis l'alternance du pouvoir politique datant des années 1950.

¹⁶⁷ Etant conscient de ce fait, le gouvernement Ecevit entendait cristalliser les critères de la création d'une préfecture et d'arrondissement. Voir le programme du gouvernement de Ecevit (57^{ème} gouvernement 28.05.1999-18.11.2002.). www.tbmm.gov.tr

Tableau 4 : l'évolution des effectifs des départements

Années	Nombre des départements
1924	74
1926	63
1936	62
1939	63
1953	63
1954	66
1989	71
1990	73
1991	74
1992	76
1998	80

Source : **Cumhuriyet'in 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz**, (Nos collectivités locales à la soixante-quinzième année de la République) İçisleri Bakanlığı, MIGM yayın, 1998, p.12. L'effectif des départements est, à l'heure actuelle, de 81.

Malgré l'augmentation des départements, ces derniers n'ont pas su évoluer vers l'autonomie. Si la fonctionnalité du département est donc critiquée sévèrement c'est parce qu'il n'est pas en mesure de satisfaire les attributions légales comme il le faudrait. A cet égard, pour mieux juger le bien-fondé des critiques, il faudra s'interroger sur le chevauchement des fonctions départementales qui pousse d'une façon constante cette collectivité locale à la passivité.

Sous Section II- Le chevauchement des fonctions départementales

La loi organique du département a été préparée et mise en place dans les conditions socio-politiques de l'époque. Vu le déclin sans précédent, l'Empire n'a pas hésité à doter le département d'attributions diverses et nombreuses. A l'époque il se trouvait face à toute une série de problèmes économiques. On n'a pas pu établir une proportionnalité entre les attributions et la capacité d'action. Les premières dépassent en effet le pouvoir du

département. La loi de 1913 charge dans ce sens le département de 100 tâches concernant les 7 domaines essentiels que sont l'éducation, la santé, l'aide sociale, l'aménagement du territoire, l'agriculture, l'économie et le commerce. A cela s'ajoutent quelques 50 tâches qui découlent des diverses lois¹⁶⁸.

Comme on peut aisément le constater, le cercle des activités de cette collectivité locale est assez large. Dans chacune d'elles on peut normalement confier la compétence à un ministère propre. Ce qui est le cas notamment depuis les années 1950 où le département commence à se retirer concrètement de ces domaines. L'analyse des attributions montre qu'elles ne sont pas mesurées à la capacité d'une collectivité locale. Aujourd'hui chaque domaine d'activité dévolu juridiquement au département demande un savoir-faire technique qui dépasse largement le pouvoir d'une seule collectivité locale. C'est là que réside un des ses premiers reproches. En tenant compte du cadre légal des attributions départementales, les critiques viennent se focaliser sur l'incapacité du département. Comme ce dernier n'est pas en mesure de satisfaire complètement une telle ampleur d'attributions, des voix s'élèvent et les remettent en question¹⁶⁹.

Si on s'en tient au bilan du département à ce sujet, cela pourrait donner raison à ceux qui sont de cet avis. Pour avoir un jugement raisonnable il paraît néanmoins qu'il faudra réaliser avant tout une répartition équitable des attributions entre le pouvoir central et le département. Celui-ci devrait être doté des attributions précises au lieu d'attendre tout du département.

Comme il n'existe pas de loi prévoyant une répartition nette des attributions entre le département et l'Etat, la loi 3360 entendait mettre fin à la confusion. Elle laissait au Conseil des Ministres le pouvoir de définir les domaines d'activité départementale. Saisie par l'opposition, la Cour Constitutionnelle a déclaré dans sa décision de 1988/23 que la disposition concernée de la loi était contraire à l'article 127 de la Constitution. Cet article stipule en effet que le cercle d'activité départementale doit être défini par une loi et non par une réglementation administrative du gouvernement. Le remplacement de la loi par un acte du

¹⁶⁸ GÜRAL, (B.), « *Il Özel İdareleinin Uygulamadaki Sorunları* », (Problèmes des départements en pratique) in **II Özel İdareleri Basta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu**,.., p. 178.

¹⁶⁹ UGUR (N.), « *Türk siyasal gelisimi içinde yerel yönetimler* », (Collectivités locales dans l'évolution de politique turque) in **Türk belediyecilikinde 60.yıl**... p.9.

Conseil des Ministres n'était pas compatible avec le principe de l'autonomie locale ni avec la tutelle administrative. La Cour ajoutait enfin que cette disposition violait aussi le principe de la complémentarité de l'administration publique posé par l'article 123 de la Constitution. Selon cet article, les administrations centrale et locale sont considérées comme les composants complémentaires de l'administration générale. Suivant la décision de la Cour Constitutionnelle, la législation n'a toujours pas tranché la question de la répartition des attributions.

On constate en pratique que la situation dans laquelle se trouve le département est en quelque sorte le résultat du fait qu'une grande partie des ses attributions est passée au fil du temps à l'administration centrale après la création des ministères et des organismes centraux. Mais comme ces tâches ne sont pas expressément retirées au département, il conserve les devoirs prescrits par la loi de 1913 qui est toujours en vigueur. De là découlent certains chevauchements et la dualité des fonctions¹⁷⁰. Ce transfert implicite des attributions départementales met cette collectivité locale dans un état passif pour leur exécution. Le schéma ci-dessous montrant la répartition dans le domaine de l'éducation et de la culture indique qu'il existe plusieurs institutions chargées du même domaine.

¹⁷⁰ TODAIE, **Kamu Yönetimi Arastirmasi; Yerel Yönetimler Arastirma Grubu Raporu (KAYA)**, (Recherche sur l'administration publique :Rapport du groupe des collectivités locales),1992, p. 29-30. Voir aussi IULA-EMME, **Yönetimlerarası İlliskiler**, (Raports inter-administrations), 1993, p.59.

Tableau 5- La répartition des attributions éducatives et culturelles entre les institutions

Attributions	Compétence	Fonction exercée
Education préscolaire	-Pouvoir central -Département -Commune -Secteur privé	-Pouvoir central -Secteur privé
Ouverture de cités universitaires	-Pouvoir central -Département	-Pouvoir central -Département -Commune -Association -Fondation
Construction de musées	-Pouvoir central -Département -Commune	-Pouvoir central
Ouverture et exploitation d'imprimeries	-Pouvoir central -Département -Secteur privé	-Pouvoir central -Département -Secteur privé
Ouverture de collèges normaux et techniques	-Pouvoir central -Département	-Pouvoir central

Source : **Iç Düzen Raporu**, (Rapport sur l'ordre intérieur du Ministère de l'Intérieur) İcisleri Bakanligi, 1983, n° :3.

Toutes les institutions légalement compétentes n'assument pas toujours les attributions confiées. Bien que la collectivité départementale soit compétente pour plusieurs activités éducatives et culturelles comme l'éducation préscolaire, en pratique on ne voit pas sa contribution. Sa contribution est par exemple négligeable dans l'ouverture des cités universitaires. Dans les domaines dont est chargé légalement le département, c'est plutôt le pouvoir central qui a un poids décisif. Il en résulte que le département partage plusieurs attributions soit avec l'Etat soit dans une moindre mesure avec les institutions privées. La responsabilité des différents organismes dans le même domaine pose effectivement le problème de la coordination et suscite la confusion puisque le partage des attributions manque de clarté.

A l'heure actuelle, mise à part quelques attributions, la plupart des charges éducatives sont désormais passées au Ministère de l'Education. La loi 222 de 1961 prévoit que ce dernier construit les locaux des écoles maternelles sans toutefois en exclure le département. Cependant le rôle de l'administration départementale s'accentue notamment sur l'entretien des locaux. Les dépenses pour les affaires éducatives occupent en effet environ 20% du budget départemental¹⁷¹. Ainsi à part les tâches limitées, la collectivité départementale a

¹⁷¹ NADAROGLU (H.), op. cit., p.182.

perdu beaucoup de ses pouvoirs. Son poids était important jusqu'aux années 1950 puisqu'il versait les salaires des professeurs d'école.

Le partage des attributions manque de précision; ce qui met en difficulté le fonctionnement de la collectivité départementale. La mauvaise exécution de ses attributions locales est également le résultat de l'absence d'une organisation propre.

Sous-Section III- L'absence d'une organisation propre

Il est logique d'imaginer que si une collectivité locale est dotée d'une telle ampleur d'attributions, sa capacité d'action doit être proportionnelle aux charges légales. Elle devrait avoir ainsi les personnels et les équipements nécessaires pour exécuter ces tâches. Or, la pratique ne confirme pas ce raisonnement. Depuis sa création, la question de l'organisation a fondamentalement pris une toute autre dimension. Si cela réside en partie de la loi organique, elle est aussi liée aux attitudes adoptées par les organes exécutifs du département.

En fait l'article 98 de la loi de 1913 cite explicitement un comptable (*sayman*) comme personnel propre dans l'organisation départementale. L'article 87 charge pour sa part le préfet de la mission d'exécuter les affaires locales après la délibération du conseil général. Il peut employer les agents des services déconcentrés au cours de l'exécution s'il le juge nécessaire. Il peut donc assumer les tâches avec l'aide des services déconcentrés sans créer la propre organisation de cette collectivité locale. De plus, l'article 102 vient renforcer son pouvoir ; il peut rémunérer et licencier les agents publics qui travaillent au sein du département.

Ainsi grâce à ces dispositions, le préfet est compétent pour établir l'organisation administrative départementale après la décision du conseil général. Si on tient compte de son hégémonie sur le conseil général, le représentant de l'Etat devient en pratique le seul organe à avoir le dernier mot.

Il convient de rappeler ici l'attitude pris par les préfets lors de l'adoption de la loi départementale. A l'époque, malgré la possibilité d'établir l'organisation propre, les préfets ont préféré régulièrement se servir du concours technique et personnel des services

déconcentrés. Du fait du manque de personnels qualifiés, cette manière d'agir a sensiblement contribué à la coordination et l'épargne de l'exécution des affaires départementales.

Avec le temps on s'attendait que cette pratique cède la place à une organisation propre départementale. En réalité les effectifs du personnel ont tendance à diminuer. Le nombre des fonctionnaires au sein des départements était de 14.762 en 1925. Malgré l'augmentation de la population, ce chiffre diminue considérablement ; il était de 5.148 en 1950, et estimé à 5803 en 1980¹⁷². Cela s'explique par le fait qu'on a pris l'habitude de sous-estimer le problème de la création de l'organisation propre du département. Les aménagements législatifs successif préfèrent s'intéresser aux problèmes du financement et des compétences en négligeant ceux des personnels.

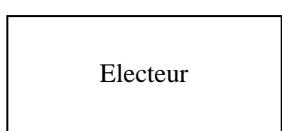
La loi 3360 de 1987 qui vient modifier certaines dispositions de la loi initiale n'apporte pas une réponse concrète et laisse en suspens cette question. La place du préfet à la tête du département est maintenue. Cela revient à justifier la pratique antérieure qui rend possible l'exécution des affaires départementales par le concours des services déconcentrés. Il semble ainsi que la création des services propres est apparue inutile du fait des deux rôles du préfet. A part le comptable explicitement cité par la loi organique, la loi 3360 ne s'est pas non plus prononcée sur la mise en place des services nécessaires au bon fonctionnement du département.

Il est évident que cette pratique n'est pas compatible avec l'esprit de la charte européenne de l'autonomie locale. Selon l'article 6-2, les administrations locales ont intérêt à disposer des personnels propres et compétents qui agissent sous l'autorité unique des élus locaux. Même s'il existe différents modèles au sein des Etats signataires de cette charte, ce qui est essentiel c'est d'avoir des personnels qui ne dépendent que de l'autorité locale¹⁷³.

Après avoir examiné ainsi les causes de la « perte du sang » du département, avant de s'interroger sur son avenir, il paraît pertinent de voir sa structure actuelle.

Figure 4 :L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU DEPARTEMENT

¹⁷² ERY
¹⁷³ DEL



SECTION III- LE MAINTIEN DE LA STRUCTURE DEPARTEMENTALE DEPUIS SA CREATION

A l'échelon du département les relations doivent s'établir entre trois organes que sont le conseil général, *il genel meclisi*, le préfet, *vali*, la commission permanente départementale, *il daimi encümeni*.

Sous-Section I- La faiblesse du conseil général face au préfet

Etant l'organe délibérant du département, le conseil général est composé de membres élus au suffrage universel. L'élection des conseillers généraux se fait en fonction de la loi 2972 du 18 janvier 1984 relative à l'élection des collectivités locales, des quartiers et des villages. Le mandat de conseiller général est de cinq ans tandis que celui de conseiller général français est de six ans. En France, ils étaient traditionnellement renouvelables par moitié tous les trois ans.

En Turquie, les effectifs des conseils généraux sont définis par le facteur démographique. C'est en fonction des arrondissements et de la population de ces derniers qu'est déterminé l'effectif du conseil général. L'arrondissement devient alors la circonscription électorale. Ainsi, sa composition va de 2 membres pour les départements de 25 000 habitants et moins à 5 membres pour les départements de 75 001 habitants et plus. Pour les arrondissements ayant une population supérieure à 100 000 habitants, un conseiller est élu en plus par 100 000 habitants.

Parallèlement à l'urbanisation rapide, le facteur démographique entraîne donc, l'augmentation des effectifs. Il est beaucoup plus important dans les métropoles qui doivent faire face à ce phénomène mondial. La concentration de la population n'est pas équilibrée dans tous les arrondissements des villes métropolitaines. De là découle le fait que la représentation d'un arrondissement au sein du conseil général diffère. Si on rappelle qu'aujourd'hui le département est une collectivité locale assumant les tâches destinées surtout à l'espace rurale, on comprend mieux l'importance du facteur démographique. Les arrondissements ruraux sont moins peuplés que les autres. Cela touche la question de la représentation au sein des départements. Il semble donc que le seul critère de la population n'est pas suffisant pour avoir un équilibre au conseil général. Si celui-ci entend équitablement délibérer sur les affaires départementales la question de

représentation devrait être révisée en fonction non seulement de la population mais aussi des autres critères comme les effectifs des villages faisant partie de l'arrondissement.

Comme organe délibérant, le conseil général assume les attributions définies par la loi de 1913 modifiée par celle 3360. Il se prononce alors sur le budget, le compte définitif, la gestion du patrimoine départemental, les travaux publics et les emprunts. Pour l'exercice de ses compétences, le conseil général n'a à sa disposition que les services déconcentrés auxquels recourt le bureau départemental, *il özel idare müdürlüğü*.

Le conseil général comme d'ailleurs la commission permanente départementale est tenu, par la loi, de contrôler les activités du préfet. Il est difficile pourtant de dire que ce contrôle soit efficace. Le conseil général n'a pas d'autre moyen que l'avis négatif sur le rapport présenté par le préfet. Dans ce cas de figure, il se limite à signaler le désaveu sur le rapport du travail du préfet au Ministère de l'Intérieur. Comme on n'enregistre aucun cas semblable, on ne serait pas en mesure de connaître la réaction du Ministère. Alors, l'inexistence même d'un tel cas montre combien le préfet est le maître du fonctionnement du département.

Il est tout à fait courant dans la pratique que le conseil général approuve sans exception le rapport du travail du préfet, président du conseil général, en début de l'ouverture de la session où il ne doit pas y participer. On observe que les conseillers généraux évitent toute discussion minutieuse à ce sujet. Quand l'adjoint- président élu par les conseillers généraux annonce le passage de l'examen du rapport, ils approuvent automatiquement chaque article. En fin de compte, le rapport se voit adopté presque toujours à l'unanimité. Cette remarque conduit à dire que le conseil général n'est pas en mesure de faire un contrôle suffisant sur les activités de l'organe exécutif, nommé par le gouvernement. Cela s'explique par le fait que le conseil général conserve depuis la création du département en tant que collectivité locale son attitude de respect à l'égard du représentant de l'Etat. Partant de cette remarque, la pratique révèle parfaitement la subordination du conseil général au préfet qui détermine seul les politiques à suivre au niveau départemental.

Contrairement à la faiblesse du conseil général turc face au préfet, le conseil général français acquiert avec la réforme de la décentralisation du 1982 une base juridique forte dans le fonctionnement de la collectivité départementale. La réforme en question retire au préfet la qualité d'organe exécutif départemental à travers laquelle il était maître de la gestion du département. Le conseil général affirme désormais sa place dans le statut départemental puisqu'il reste l'expression du suffrage universel direct. A cela vient s'ajouter le fait que l'article 23 de la loi du 2 mars 1982 dote le conseil général d'une compétence de principe. Cette base juridique lui permet de régler par ses délibérations les affaires départementales dans le respect des lois. Cela signifie que le conseil général prend la forme de la situation traditionnelle du conseil municipal vis-à-vis de la commune¹⁷⁴.

Sous-Section II- La nature de la commission permanente départementale en question

La commission permanente départementale comporte cinq membres désignés par le conseil général parmi ses conseillers provenant d'arrondissements différents pour un an. Il ne trouve donc que les élus par opposition à la commission permanente municipale qui dispose à côté des conseillers municipaux des membres de droit. En effet, la présence de membres de droit pour la commission permanente départementale était aussi prévue. Les trois directeurs des services déconcentrés y siégeaient comme membre de droit en vue de la loi 3360. Saisie par l'opposition de l'Assemblée Nationale, la Cour Constitutionnelle a annulé dans son arrêt de 1988/23 l'article concerné de la loi en soulignant que la nature de la commission comportant des membres de droit était contraire à l'article 127 de la Constitution.

En fondant sa décision sur cet article, la Haute Cour introduit ainsi la commission dans les organes délibérants. Comme selon l'article 127 ces derniers sont élus par les électeurs définis par la loi l'existence des membres de droit à l'intérieur de la commission violait cette disposition constitutionnelle. Contrairement à la Constitution de 1961 dont l'article 116 prévoyait que les organes délibérants généraux des collectivités locales doivent être élus, l'article 127 de la constitution de 1982 utilise le terme d'organe délibérant. De l'interprétation de ces deux articles

¹⁷⁴ BOURDON (C.), op. cit., p.370.

sort la différence que l'expression de l'article 116 de la Constitution de 1961 désigne comme organe délibérant des collectivités locales seulement le conseil général départemental, le conseil municipal et l'Assemblée des Anciens du village. Les autres organes de ces collectivités locales auraient pu donc avoir des membres nommés. En revanche, l'expression de l'article 127 de la Constitution de 1982 recouvre non seulement le conseil général départemental, le conseil municipal et l'Assemblée des Anciens mais aussi la commission permanente départementale et la commission permanente municipale.

Ainsi, par cet arrêt, la Cour Constitutionnelle mettant en avant son caractère délibérant précise alors la nature de la commission permanente départementale. Pris dans ce sens, il n'est pas admissible qu'il y ait des membres de droit faisant partie d'un organe délibérant. D'où l'annulation de la disposition en question par la loi 3360.

Après cet arrêt, on distingue trois types de commissions différentes au sein des collectivités locales en Turquie. On vient d'exposer le premier type qui concerne la commission permanente départementale. Dans ce modèle, tous les membres de la commission sont élus. Le deuxième type est municipal, sa loi organique est celle de 1580. La commission permanente municipale comporte d'une part des conseillers municipaux et d'autre part les directeurs des services municipaux. Il s'agit donc d'une commission mixte. La commission permanente de la commune métropolitaine représente le troisième type. Il n'y a aucun élu qui siège au sein de la commission permanente. En l'absence de la saisie, la Cour constitutionnelle n'a pas pu donner son avis sur la composition des deux dernières commissions permanentes. Néanmoins, à partir de la qualification donnée par la Cour Constitutionnelle, on pourrait imaginer que la composition des commissions permanentes municipales et métropolitaines soulève la question de la légitimité à l'égard de l'article 127 de la Constitution de 1982.

Etant une émanation du conseil général, la commission départementale a donc pour fonction l'exécution des affaires départementales dans les périodes durant lesquelles le conseil général n'est pas réuni en session. De ce fait, présidée par le préfet ou par l'adjoint au préfet muni de délégation, elle délibère les affaires que son président lui confie. Pour remplir ses tâches, le

nombre et le temps de ses réunions ne sont pas arrêtés par la loi. Néanmoins, les réunions se font en pratique une fois par semaine.

La commission accomplit donc essentiellement comme fonction l'étude du projet, du budget, l'approbation des dépenses mensuelles, l'avis concernant les contrats et marchés. La commission départementale a également des pouvoirs juridiques. Elle peut également sanctionner ceux qui violent les dispositions mises en place par la collectivité départementale. Les sanctions prennent soit le caractère d'indemnité soit d'une interdiction pour un certain temps. La sanction peut même aller jusqu'à l'arrêt d'une activité commerciale.

Cela amène encore une fois à l'examen de la nature des activités de cette commission. La Cour Constitutionnelle a déjà tranché, comme on l'a signalé plus haut, cette question en faveur de sa qualité d'organe délibérant. Si on tient compte seulement de cet arrêt on doit juridiquement accepter qu'il s'agit d'un organe délibérant pris dans le sens que donne l'article 127 de la Constitution.

Il est vrai qu'en étudiant et donnant son approbation sur les dépenses faites, la commission accomplit incontestablement des fonctions de caractère délibératif. Il n'en reste pas moins que certaines tâches assumées par la commission présente un caractère exécutif. L'article 144/1 de la loi 3360 prévoit l'aide de la commission au préfet à exercer certaines décisions déjà prises par le conseil général.

A côté des fonctions de nature exécutive, la commission se comporte aussi comme un organe de concertation. L'exemple de ce type de fonction relève de l'article 144 de la loi 3360. Celui-ci stipule que la commission donne son avis sur le budget départemental.

Il résulte de toutes ces dispositions le fait que la commission se voit comme un organe ayant des fonctions mixtes. La commission prend alors une nature délibérative, exécutive ou consultative en fonction du rôle joué pour telle ou telle tâche.

La place de la commission permanente présente un caractère à part au sein de la collectivité départementale. En Turquie, dans la pratique, les membres de cette commission ont en réalité des contacts directs avec les services extérieurs de l'Etat au niveau départemental. Comme ce sont ces services qui concourent à l'exécution des affaires de la collectivité départementale, ils s'efforcent d'en profiter pour canaliser les investissements vers leurs circonscriptions électorales.

Après avoir étudié les rôles de deux organes du département, nous allons nous efforcer d'examiner le rôle du préfet auquel est dévolu le cadre juridique. L'administration départementale témoigne de l'exemple de dédoublement fonctionnel puisque le préfet est représentant de l'Etat d'une part et d'autre part, il reste l'organe exécutif du conseil général, élu au suffrage universel. Cette situation trouve l'explication dans le fait que la législation en la matière faite en 1913 a pris appui sur la loi française de 1871. Le modèle départemental turc montre ainsi les parallèles avec le cas de la France avant la réforme de 1982. Par ailleurs, nous envisageons de donner une vue complète du modèle départemental qui favorise la place éminente du préfet dans l'administration départementale.

Sous-Section III- Le préfét : pilier de l'administration départementale

Dans le système administratif turc, le préfet a une double casquette au niveau départemental. Il est à la tête de l'administration de l'Etat au niveau départemental d'une part et d'autre part, il est l'organe exécutif de cette collectivité locale. C'était le cas pour le préfet français jusqu'à la réforme de 1982. Jusqu'à la réforme de 1982 le préfet français agissait pour le compte de deux personnes publiques différentes que sont l'Etat et le département. La loi du 28 pluviôse An VIII faisait du préfet à la fois l'autorité hiérarchique administrative de l'administration départementale et de l'organe exécutif de la collectivité départementale. On constate que le département était conçu comme collectivité de base aux yeux des réformateurs de la loi du 28 pluviôse. La création de cette administration constitue en effet une garantie contre la promotion d'institutions locales, à savoir les communes et plus récemment les régions, qui

contrebalançait l'autorité de l'Etat¹⁷⁵. La loi du 28 pluviôse qui jette les fondements de l'institution préfectorale fait de cette dernière la pièce maîtresse du régime d'administration territoriale. Il est conçu pour incarner l'autorité de l'Etat dans le département. Celle-ci se diffuse vers les échelons inférieurs « avec la rapidité d'un fluide électrique » selon l'expression de Chaptal, Ministre de l'intérieur de l'époque¹⁷⁶.

Implanté ainsi dans le système administratif français, si le département joue un rôle dominant, c'est par la présence du préfet qui « sera chargé seul de l'administration » (l'article 3 de la loi 28 pluviôse). Le préfet devient dans l'esprit de la loi An VIII, l'agent d'exécution du gouvernement central et il assume la responsabilité d'être intermédiaire politique et administrative de l'autorité de l'Etat dans sa circonscription administrative¹⁷⁷.

Mise en place à l'initiative de Napoléon Bonaparte, l'institution préfectorale était conçue comme institution contribuant à s'assurer la maîtrise du territoire. Car, la période qui précède témoigne de troubles et de désordres intérieurs. L'institution préfectorale était destinée à assurer l'uniformité de l'Etat. Ce point est comparable à la création de l'institution préfectorale turque si on tient compte de son époque. Rappelons qu'elle a été aménagée sous l'Empire ottoman en déclin du fait de la perte des territoires. Par la création des départements on passait des particularismes du système administratif à l'uniformité. Le préfet turc était donc conçu comme pièce maîtresse de l'installation de cette politique tout en lui dotant des pouvoirs non-négligeables. L'uniformité administrative était considérée comme la meilleure garantie de l'unité de l'Etat, cette caractéristique due au système administratif se maintient toujours en Turquie.

Par ailleurs, à la suite de la réforme de la décentralisation de 1982, on constate un déclin manifeste de l'institution préfectorale. Après cette réforme, l'institution préfectorale a subi les mutations. Le préfet qui perdait l'exécutif du conseil général ou du conseil régional pour la

¹⁷⁵ MABILEAU (A.), op. cit., p.30.

¹⁷⁶ GERAUD-LLORCA (E.) « *Universalité des compétences préfectorales* », in **La loi du 28 pluviôse An VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?**, CURAPP, Puf, 2000, p.28.

¹⁷⁷ MARKUS (J.P), « *Territoires, loi du 28 pluviôse An VIII, loi Voynet : de l'autorité par la division à la cohésion par la prestation* » in **La loi du 28 pluviôse An VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?**, op. cit., p.79.

région partageait désormais le contrôle des actes des collectivités locales avec deux instances juridiques que sont le tribunal administratif et la chambre régionale des comptes.

Les gouvernements successifs se sont efforcés ensuite de mettre fin au déclin de l'institution préfectorale. Pour cela, on a renforcé les pouvoirs des préfets tant à l'égard des services territoriaux de l'Etat que dans la mise en œuvre des politiques concernant à la fois l'Etat et les collectivités locales.¹⁷⁸ Dans ce sens, la loi du 6 février 1992 leur a donné un rôle central en consacrant leur fonction de régulation locale dans l'administration territoriale de la France. En parallèle, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 vient poser le principe que les préfets de région veillent à la cohérence entre les orientations nationales et régionales d'aménagement et de développement du territoire. « ...*En réalité, on observe que depuis une trente d'années la France cherche à faire du préfet le relais du gouvernement sur le territoire dans l'espoir d'accroître la cohérence et la dimension géographique des grandes politiques*¹⁷⁹. »

Vu que la loi de 1982 a retiré au préfet l'exécutif du département et de la région, on suppose logiquement la diminution des pouvoirs des préfets. Cette évolution a néanmoins donné un nouveau rôle au préfet qu'on définit ainsi. « *Au fur et à mesure que les collectivités locales ont vu leurs compétences s'accroître, elles ont dû parallèlement faire régulièrement appel au préfet afin qu'il joue un rôle de médiateur, de conciliateur...Le préfet permet de dépasser les divergences locales et favorise l'accord des volontés*¹⁸⁰. » Pour certains, tous ces efforts pour renforcer le préfet sont loin d'être satisfaisants. Il est privé des moyens nécessaires et suffisants à la mise en œuvre de ses compétences¹⁸¹. C'est pourquoi il semble nécessaire de faire un traitement global de la fonction préfectorale dans le cadre d'une nouvelle déconcentration.

¹⁷⁸ BERNARD (P.), **Le préfet de la République**, Economica, 1992, p.29.

¹⁷⁹ MARCOU (J.), « *Eléments pour une approche comparatiste d'institution préfectorale* » in **Le retour des préfets ?**, GLEIZAL (J.J.) (dir.), P.U.G, 1995, p.52.

¹⁸⁰ OBERDORF (H.) et FOREMENT (J.C), « *L'institution préfectorale entre tradition et modernité* », in **Le retour des préfets ?**, p.34.

¹⁸¹ Ibid. p.40.

Cette rénovation du système administratif permettrait au préfet de devenir de nouveau un partenaire à part entière du système local¹⁸².

1- L'autorité hiérarchique suprême de l'administration de l'Etat au niveau départemental

Le système administratif reconnaît au préfet turc le pouvoir de diriger l'administration de l'Etat au niveau départemental. Il est chargé en effet de mettre en œuvre les politiques gouvernementales et, à cette fin, il a l'autorité sur les chefs des sections administratives des ministères représentés dans le département. Ainsi, le préfet, qui n'est pas un simple organe d'exécution des décisions du pouvoir central dispose d'une forte autorité sur des services déconcentrés,¹⁸³ le représente dans le département et prend les décisions opportunes en son nom. De ce fait, il apparaît comme un rouage essentiel de l'administration turque et plus encore qu'en France avant 1982. On peut parler de l'administration turque comme une administration préfectorale¹⁸⁴. Pour J.Marcou, l'imitation du système préfectoral à la française s'explique par deux facteurs¹⁸⁵. Ce choix correspond d'abord aux préoccupations d'ordre technique et rend l'administration territoriale plus efficiente et plus moderne. Ensuite, à cela s'ajoutent les raisons politiques, comme la promotion de l'Etat-nation, et des mouvements sociaux et culturels de l'époque.

Le préfet turc joue un rôle central dans l'administration du département. Il se voit comme un rouage essentiel de l'administration territoriale. La volonté d'assurer l'uniformité du système administratif fait du représentant de l'Etat un agent public privilégié. On le dote de pouvoirs étendus, on lui reconnaît une marge de manœuvre assez considérable, encadré par la loi de 5442, dans sa circonscription.

¹⁸² MABILEAU (A.), Le système local...op. cit., p.100

¹⁸³ TÜSIAD, op. cit., p.26.

¹⁸⁴ MARCOU (J.), Les influences... op. cit., p.285.

¹⁸⁵ MARCOU (J.), « *Eléments pour une approche comparatiste d'institution préfectorale* » in **Le retour des préfets ?** ...p.41-56.

1.1- Le statut juridique encadré essentiellement par la loi 5442

L’organisation territoriale de l’Etat suppose un découpage géographique en circonscriptions administratives. En tant qu’administration déconcentrée il existe trois niveaux en Turquie que sont le département, l’arrondissement et le canton. Les autorités administratives de ces circonscriptions ont un pouvoir de décision sur les différentes affaires concernant l’Etat. C’est la conséquence du principe de la déconcentration. Ce principe veut que le gouvernement délègue un pouvoir de décision aux autorités administratives de l’Etat implantées localement. Ce principe vise alors à faire prendre la décision par une autorité plus proche des citoyens. En Turquie comme en France, il revient au préfet de diriger et de coordonner les affaires étatiques au niveau départemental sous le contrôle hiérarchique du pouvoir central.

En Turquie comme en France, les préfets sont nommés sur la proposition du Ministre de l’Intérieur par décret en Conseil des Ministres et l’approbation du Président de la République. L’article 6 de la loi 5442 relative à son statut juridique pose en effet le principe que le préfet se trouve à la tête de l’administration de l’Etat au niveau départemental. L’article 9 vient préciser son statut juridique. Selon cet article, « le préfet est représentant de l’Etat et du gouvernement dans le département, il est représentant direct de chacun des ministres et est l’intermédiaire de l’exécutif administratif et politique de ces derniers. »

Le terme « politique » suscite pourtant les vives polémiques. Est-ce qu’être l’intermédiaire de l’exécutif politique signifie que le préfet doit avoir la même opinion politique que le parti politique en pouvoir? Une telle interprétation trouve ses racines dans les pratiques de l’époque du parti- unique¹⁸⁶. Car, on témoigne durant cette époque que le préfet portait également le titre du président du Parti Républicain du Peuple (CHP) au niveau départemental. Parallèlement au passage de multipartisme, le préfet est chargé uniquement du rôle de l’autorité administrative la plus haute du département en rompant ses liens avec les partis politiques. L’expérience de l’époque du parti-unique amène certains à proposer le remplacement

¹⁸⁶ GÖNÜL (M.) « *Seçimlik Vali Üzerine Düşünceler* », (Réflexions sur le préfet élu) **Amme İdaresi Dergisi**, , S.3, 1992 , s.58.

du terme ministre par celui de ministère. Cela permettrait du moins d'éviter la politisation de l'institution préfectorale¹⁸⁷.

La question qui se pose ici est de savoir si cette interprétation est encore valable aujourd'hui. Nous pensons qu'elle n'est pas compatible avec l'esprit de la Constitution et les lois qui en découlent. La Constitution actuelle met l'accent dans son article 70 sur l'égalité des citoyens pour l'accès à la fonction publique. Selon cet article, il ne doit pas chercher d'autres critères que ceux que demande le service public. L'article 10 vient compléter cette disposition en ce sens que « chacun est égal devant loi sans distinction de langue, race, couleur, sexe, d'opinion publique, de croyance philosophique et religieuse et toute autre raison. » L'article 128 pour sa part désigne que « la nomination, compétences et attributions, droits et charges, salaire et indemnités et autres droits des fonctionnaires et autres agents publics sont désignés par la loi ». Adoptant comme les principes fondamentaux tels que la classification, la carrière et le mérite, la loi 657 relative aux fonctionnaires vient préciser cette disposition constitutionnelle. L'article 7 de cette loi complète le cadre législatif en fonction de la neutralité de fonctionnaires. Il prévoit que « *les fonctionnaires ne peuvent pas être adhérents aux partis politiques et au cours de l'exécution de leur tâche ils ne peuvent pas faire la distinction de l'opinion politique.* »

Face à ces dispositions constitutionnelles et légales l'opinion politique d'un agent public ne doit en effet avoir aucune importance pour son recrutement. L'avis du Conseil d'Etat va dans ce sens quand il a été saisi pour la suspension d'un préfet par le gouvernement central. Le Conseil d'Etat précise dans son arrêt de 1975/940 sur la nomination des préfets que le pouvoir discrétionnaire du gouvernement central se limite aux nécessités du service public. Il a ajouté également qu'une telle attitude entraînera la question de la distinction partisane au sein de la haute fonction publique normalement neutre à l'égard des citoyens¹⁸⁸.

Au vu des dispositions constitutionnelles et législatives et de l'arrêt du Conseil d'Etat, comment peut-on alors interpréter le rôle de l'intermédiaire de l'exécutif politique du préfet dessiné par l'article 9 de la loi 5442 ? Les opinions qui tendent de répondre à cette question se

¹⁸⁷ Ibid. p.66.

¹⁸⁸ YILDIRIM (T.), **Türkiye'nin İdari Teskilati**, (Organisation administrative de la Turquie) 2.édition, 1999, p.116.

rejoignent dans la conclusion que ce rôle consiste à définir les compétences et responsabilités du préfet pour exécuter les affaires départementales en considérant le programme gouvernemental, ayant la confiance de l'Assemblée Nationale, et de qui il ressort les décisions et les ordres¹⁸⁹. Sinon la nomination d'un préfet en fonction des opinions politiques personnelles serait contraire à l'esprit de la constitution et la loi et risquerait de nuire à la neutralité de la fonction publique.

En fait, le statut juridique fixé par la loi 5442 qui attribue une compétence administrative très large au préfet implique nécessairement des effets sur l'administration départementale. Etre représentant de l'Etat et du gouvernement et dépositaire de son autorité nécessite la subordination des services extérieurs au préfet dans le département. Autrement dit, le préfet dirige sous les autorités des ministres les administrations civiles de l'Etat. La loi le conçoit alors comme l'autorité de la coordination de tous les services déconcentrés. Car, en Turquie comme en France, les administrations étatiques au niveau départemental reposent sur une dualité. Il y existe l'administration préfectorale et les services déconcentrés des différents ministères. La coordination des services déconcentrés avec ces derniers passe par l'institution préfectorale.

Ainsi, le préfet turc est non seulement une autorité administrative comme les autres fonctionnaires veillant à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales mais aussi il est compétent de faire lui-même des actes administratifs. Cela ressort de l'article 9/4 de la loi 5442. Cette caractéristique propre distingue le préfet des autres fonctionnaires.

Le poids du préfet dans le département s'affirme par les attributions nombreuses et diverses. Le représentant de l'Etat est investi d'abord des attributions concernant la direction des services déconcentrés. Il possède le pouvoir de police de même qu'il a le pouvoir de tutelle sur les collectivités locales.

¹⁸⁹ GÖNÜL (M.), op. cit., p.55.

1.2- Le chef des services déconcentrés

Selon la loi organique, le préfet est donc représentant direct de chacun des ministres. Il ressort de cette disposition que le préfet a le pouvoir d'assurer, sous l'autorité bien évidemment des ministres, la direction des services extérieurs de chaque ministère. Cela revient à dire que toutes les correspondances sur les affaires départementales en provenance des ministères concernés qui sont destinées aux services déconcentrés sont adressées au préfet. Celui-ci a également le point de passage des correspondances des services déconcentrés en destination du ministère concerné.

En tant que représentant de l'Etat le plus haut dans le département, sauf les fonctionnaires des services militaires et juridiques le préfet est l'autorité hiérarchique de tous les autres fonctionnaires des services extérieurs.

1.3- Le chef de la police

Dans le système administratif turc, le Ministre de l'Intérieur est chargé de maintenir l'ordre public. Ce rôle est confié au préfet pour le département, au sous-préfet pour l'arrondissement et au directeur du canton pour sa circonscription administrative. La loi sur l'administration des départements, 5442, dans son article 11 définit la position du préfet. « *La compétence du garde de l'ordre public (kolluk) qui vise à assurer la sécurité et la tranquillité, l'inviolabilité personnelle et la salubrité dans le département est une des compétences et devoirs du préfet.* »

Le législateur charge alors le préfet non seulement du devoir d'assurer l'ordre public mais, il lui confie aussi les compétences nécessaires pour l'exécution des attributions définies par l'article 11 de la loi 5442. Le préfet détient le pouvoir de police et devient précisément le chef de la police.

Le préfet est en effet l'autorité hiérarchique la plus haute des services de police. Ce pouvoir lui donne la compétence d'organiser et de contrôler les activités policières en vue de maintenir l'ordre public dans sa circonscription administrative. L'article 19 de la loi 5442 attire l'attention sur son pouvoir de contrôle et de registre disciplinaire. Il peut donner lui-même les sanctions disciplinaires comme la réprimande, la censure, et la suspension du salaire mensuel jusqu'à dix jours. Pour les sanctions plus lourdes, il est aussi habilité à faire demande aux autorités compétentes. Les décisions, autre que celles sur le licenciement du métier, des commissions disciplinaires de la police départementale (*il polis disiplin kurullari*) deviennent décisive après l'approbation du préfet. On voit bien que le représentant de l'Etat au niveau gouvernemental a une autorité considérable sur la police.

Il n'a pas néanmoins le même degré d'autorité sur le gendarme qui fait partie du pouvoir de garde public général de l'ordre (*genel kolluk kuvveti*). Ce dernier connaît trois autorités différentes selon la mission à accomplir. Il est subordonné d'une part au Ministère de l'Intérieur du point de vue des attributions et services à accomplir. Sa formation militaire se fait ensuite par la présidence de l'état-major des armées. Le gendarme est enfin subordonné au Ministère de la Défense du côté de logistique militaire.

Les rapports du préfet avec le gendarme se montrent notamment sur le maintien de l'ordre public là où la police est absente. Le gendarme est responsable devant le préfet dans le devoir du maintien et du rétablissement l'ordre public. Il aide le représentant de l'Etat à assumer ses fonctions concernant la sécurité publique. Le préfet est pourtant dépourvu du pouvoir de sanction sur cette organisation militaire. Le pouvoir disciplinaire du gendarme est aménagé par la loi 477 relative au personnel militaire. Ainsi le préfet ne peut pas prononcer une quelconque sanction disciplinaire contrairement à la police ; ses pouvoirs sont limités à l'égard du gendarme. L'article 19 de la loi 5442 ne s'applique pas aux gendarmes. Le représentant de l'Etat se contente de faire une demande aux autorités compétentes pour appliquer les sanctions pour un gendarme ayant commis une faute disciplinaire. Le préfet n'est d'ailleurs pas non plus l'autorité hiérarchique pour établir les règles disciplinaires au gendarme.

Il faudra ajouter à ces deux types de garde public les autres types créés par d'autres collectivités publiques comme la police municipale. Si le préfet estime nécessaire il peut se servir de ces gardes pour le maintien de l'ordre public.

1.4- L'autorité de la tutelle administrative

Le préfet détient le pouvoir de tutelle à l'égard des collectivités locales. Rappelons qu'il est organe exécutif du département comme collectivité locale ; en cette qualité, son pouvoir de tutelle se fait sentir beaucoup plus que les autres collectivités locales. Les décisions du conseil général ne deviennent exécutives qu'après l'approbation du préfet. Le pouvoir de tutelle lui permet aussi de veiller au bon exercice des compétences de deux autres collectivités locales que sont la commune et le village. Comme on examinera en détail son pouvoir de tutelle à propos des rapports de l'Etat avec les collectivités locales signalons ici que le représentant de l'Etat au niveau départemental surveille de près les activités locales au nom de l'intérêt général.

Ayant ainsi examiné les attributions du préfet sur l'administration du département, on comprend que les charges qui lui sont confiées sont donc particulièrement lourdes, touchant presque tous les aspects de l'administration sauf les services juridictionnels et militaires. Cela revient à signaler que la fonction préfectorale montre son importance dans le système administratif. Son rôle est encore renforcé par le fait qu'il est l'organe exécutif de la collectivité locale départementale depuis sa création.

2- L'organe étatique au sein de la collectivité locale départementale

Le préfet n'est pas seulement, chef de l'administration départementale, il est également l'organe exécutif du département en tant que collectivité locale et le président de ses organes délibérants.

2.1- L'organe exécutif départemental

La deuxième casquette du préfet est celle d'organe exécutif du département. Selon la loi organique de 1913, la fonction de l'exécution des tâches départementales est donc confiée au préfet. Les deux autres organes, que sont le conseil général et la commission permanente, sont tenus en principe de prendre les décisions et de contrôler leur exécution. En d'autres termes, la loi fait en quelque sorte une répartition de travail concernant l'utilisation du pouvoir public. Elle laisse le pouvoir de décision aux organes délibérants d'une part et d'autre part, l'exécution des décisions prises se fait par le représentant de l'Etat. Celui-ci est tenu, d'abord par la loi de 1913, de préparer les décisions exécutives de la collectivité départementale, et de mettre en pratique les décisions des organes délibérants. Le préfet représente enfin sa collectivité en justice et fait des actes au nom de sa collectivité locale.

Dans le système départemental, c'est au conseil général et à la commission permanente de prendre les décisions à caractère exécutif. La préparation de ces décisions se fait néanmoins sous le contrôle du préfet qui dispose du concours d'un bureau propre au département, *il özel idare müdürlüğü* et des services déconcentrés. Dans ce sens, même si le conseil général se prononce définitivement sur le budget, la tâche de sa préparation compte parmi les attributions du préfet. Celui-ci est chargé non seulement des questions à débattre, mais doit aussi rendre possible leur exécution. Le conseil général et la commission permanente ne sont pas dotés de cette compétence.

Le préfet est représentant juridique du département. En cette qualité, il est compétent de faire des actes juridiques au nom du département. La représentation de ce dernier en justice lui revient à charge.

2.2- Le président des organes délibérants

Le statut juridique du préfet est encore renforcé par le fait qu'il préside les deux organes délibérants. Le représentant de l'Etat fait sentir son poids à la fois sur le conseil général et la commission permanente départementale. La tutelle préfectorale est décisive puisque l'approbation du préfet rend exécutives les décisions du conseil général et de la commission.

Le statut départemental affirme le poids du préfet sur le conseil général. D'une part, c'est le représentant de l'Etat qui précise son ordre du jour. C'est également lui qui expédie au conseil général les affaires à débattre. Si un conseiller général veut faire délibérer une question autre que celle expédiée par le préfet, cette demande ne devient possible qu'avec l'avis favorable de la majorité du conseil général. Et d'autre part, toutes les décisions du conseil général ne sont exécutoires qu'après l'approbation du préfet.

La commission permanente départementale fonctionne aussi sous le contrôle strict de son président. Elle ne peut pas débattre les questions autres que celles expédiées par le préfet. Etant maître du fonctionnement de la commission, le préfet devient l'organe décisif. Il ne se contente pas de définir l'ordre du jour, mais il a aussi le pouvoir de s'opposer aux décisions prises par la commission. De ce fait, s'il estime qu'elles sont contraires à la législation en vigueur, il peut de demander à la commission de les réexaminer. Elle devient dans ce cas-là décisive dans la mesure où la commission approuve la décision avec une majorité de 2/3. On reconnaît pourtant le pouvoir, dans ce cas de figure, au préfet d'arrêter la mise en vigueur de la décision jusqu'à l'arrêt du tribunal administratif. On voit bien que le représentant de l'Etat a une maîtrise absolue sur cet organe composé totalement d'élus.

A partir des rapports du préfet avec les organes délibérants, on peut dire que ces derniers, organes élus, agissent sous la tutelle stricte du préfet, organe nommé par le gouvernement. On peut conclure que le département s'identifie à cet organe étatique. Il apparaît clairement que le poids des conseillers généraux est visiblement moins développé dans la gestion de cette administration locale.

3- Quel avenir juridique pour le préfet au sein de la collectivité départementale ?

Le préfet a une double mission dans le système départemental turc. Nommé par le gouvernement depuis toujours, il est d'abord le représentant de l'Etat au niveau départemental. Son deuxième titre est l'organe exécutif de la collectivité départementale. Le préfet turc détient la qualité d'organe exécutif depuis la création de cette collectivité locale. Il n'en reste pas moins que parallèlement au déclin manifeste de la collectivité départementale le statut juridique du préfet devient l'objet des divers débats. Il sera intéressant d'étudier une enquête faite concernant la future place du préfet au sein de la collectivité départementale.

Cette enquête interroge les universitaires, les préfets, sous-préfets et les conseillers généraux sur l'avenir de l'organe exécutif départemental. La question qu'on leur pose est de savoir à qui doit être confiée cette responsabilité.

Tableau 6 : La question de l'organe exécutif départemental

A qui confier l'organe exécutif	Universitaires		Préfets		Sous-préfets		Conseillers généraux		Total	
	Nomb re	Taux %	Nom bre	Taux %	Nombr e	Taux %	Nombr e	Taux %	Nombr e	Taux %
Préfet	6	18.75	37	90.24	72	83.72	26	40	141	62.95
Maire	10	31.25	0	0	0	0	0	0	10	4.46
Elu du conseil général	15	46.87	4	9.79	12	13.95	35	53.8	66	29.46
Agent public nommé par le Ministre de l'Intérieur	0	0	0	0	1	1.16	0	0	1	0.45
Agent public nommé par le Conseil de Ministres	1	3.12	0	0	1	1.16	0	0	2	0.89
Divers	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sans Réponse	0	0	0	0	0	0	4	6.11	4	1.79
Total	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Source : TAMER (M.), **Il Özel İdaresi**, (Département), Tamer Ofset, 1994, p.237.

18.75% des universitaires sont favorables au système actuel. Ainsi, le préfet continue à porter le titre d'organe exécutif départemental. 46.87% s'accorde sur le passage de cette fonction à un élu du conseil général. 31.25% se prononce par contre en faveur du maire. Le taux de ceux qui donnent un avis positif pour un agent public nommé par le Ministère de l'Intérieur est seulement de 3.12% chez les universitaires.

En ce qui concerne les préfets, les résultats témoignent de la volonté de ne pas perdre ce pouvoir. Ils sont majoritairement (90.24%) d'accord sur le maintien du statut juridique du préfet au sein de la collectivité départementale que lui reconnaît la loi de 1913. Parmi eux, 9.79% seulement veulent voir un élu du conseil général à la tête de cette collectivité locale. On constate la même attitude pour la place du préfet mais dans un moindre degré chez les sous-préfets. 83.72% des sous-préfets, futurs candidats à la préfecture, sont d'accord pour le maintien du statut juridique de l'organe exécutif départemental. Les avis en faveur d'un élu du conseil général qui sont un peu plus élevé que les préfets s'élève à 13.95%. Contrairement aux préfets où il n'y aucun avis en faveur d'un autre agent public, 1.16% des sous-préfets entend voir un agent public, nommé par le Ministère de l'Intérieur, à la tête du département tandis que le même taux est acquis pour un agent public nommé en Conseil des Ministres.

Quant aux conseillers généraux, ils se distinguent des universitaires, notamment des préfets et sous-préfets par le fait qu'ils veulent majoritairement changer le statut juridique de l'organe exécutif départemental. Parmi eux, 53.8% sont d'accord sur le passage de l'organe exécutif à un élu du conseil général tandis que 40% se prononcent en faveur du maintien de la position du préfet au sein du département.

En fait, la place du préfet au sein de la collectivité départementale suscite les polémiques dans l'opinion publique et dans la doctrine. Une partie est favorable au maintien de l'organisation départementale actuelle. Dans cette organisation, le préfet garde sa position de l'organe exécutif au sein du département. Car le préfet joue, depuis la création de cette institution locale, le rôle d'intermédiaire entre l'Etat et sa collectivité. En harmonisant l'intérêt national et local, il devient comme une sorte « d'oreille et œil » du département auprès du gouvernement central. Il est de plus l'interlocuteur des aspirations provenant des élus locaux vis-à-vis du pouvoir suprême qu'est

l'Etat. Par ailleurs ce mode de fonctionnement n'a montré aucun inconvénient jusqu'à présent. Cela renforce l'idée qu'il ne serait pas pertinent de le mettre à l'écart de la collectivité départementale¹⁹⁰.

Il est vrai que, au moment de la naissance de cette institution, le statut juridique du préfet avait paru pertinent aux acteurs politiques de l'époque. C'était l'entrée dans une nouvelle phase au cours de laquelle des nouvelles institutions étrangères à la société turque ont été introduites dans le système administratif. On entendait essentiellement par la création de cette nouvelle collectivité locale qu'elle assiste régulièrement à la perception des impôts. Les difficultés financières poussaient l'Etat à chercher la contribution départementale à ce sujet. Vu sa composition multinationale, l'Etat surveillait de près ses activités à travers le préfet implanté comme organe exécutif. L'application de ce nouveau système est basée sur l'existence du préfet qui est la clé du voûte de ces deux niveaux que sont l'Etat et le département. Comme il est conçu à la fois le chef de l'administration départementale et l'organe exécutif de cette collectivité locale on lui laisse la fonction de la coordination des affaires départementales.

En fait, au début, le manque de personnels qualifiés de la collectivité locale nécessitait le concours du gouvernement central notamment de celui des services déconcentrés. Le préfet assumait le rôle d'intermédiaire entre les aspirations des habitants et les prérogatives du gouvernement central. Même si la loi prévoyait la création de la propre organisation départementale, on a négligé de réaliser cette disposition de la loi. Car comme le préfet assumait la double mission au niveau départementale, on a pris l'habitude au cours des années de recourir au concours des services déconcentrés, qui sont sous l'autorité hiérarchique du préfet. Cela a empêché le département à avoir ses propres services et de suivre une évolution nécessaire vers sa décentralisation.

Il faudrait aussi se pencher sur un autre aspect du problème. Le système actuel repose sur l'irresponsabilité politique du préfet à l'égard de la population locale¹⁹¹. Comme le préfet est un agent public nommé, il échappe au contrôle des habitants. Du fait de cette nomination par le haut,

¹⁹⁰ TOBB, op. cit., p.118.

¹⁹¹ TOPRAK-KARAMAN, (Z.), *Yerel Yönetimler*, (Collectivités locales) DEÜ Yayini, Izmir, 1998, p.35.

il ne se trouve pas engagé politiquement devant les habitants. Ces derniers, de ce fait, n'osent pas critiquer les politiques définies par le préfet. Il en résulte qu'il n'existe pas un lien direct entre le préfet et les habitants semblable au cas communal. Le préfet apparaît donc bien en pratique comme le représentant de l'Etat et beaucoup moins comme le représentant de la collectivité départementale. C'est pourquoi les habitants ne sont pas en mesure de mettre le préfet au cœur de vives critiques. Par conséquent, le préfet est complètement libre, dans le cadre de la loi, d'appliquer sa politique à sa guise.

Pour les dirigeants, la place du préfet s'est avérée en effet nécessaire voire indispensable du fait des circonstances de l'époque où on a mis en place le système départemental. Parallèlement à la démocratisation et à l'évolution socio-politique du pays, les élus locaux ont pris conscience qu'ils devaient prendre en charge eux-mêmes les responsabilités locales du département et de le gérer sans avoir besoin d'un organe étatique. La constitution de 1921 qui n'a été en vigueur que pendant 3 ans apportait justement une disposition favorisant l'autonomie départementale dans son article 13. Ce dernier stipulait que les conseils départementaux élisaient eux-mêmes leur organe exécutif.

Il est clair que confier le pouvoir exécutif à un organe nommé par le gouvernement accentue les vives critiques sur l'autonomie de cette collectivité locale dont l'existence juridique est en question. La passation de l'organe exécutif à un élu permettrait sans doute d'accélérer la décentralisation du département déjà fort en retard.

Une telle réforme a été réalisée en France par la loi du 2 mars 1982. Elle a posé le principe d'une séparation complète des autorités de l'Etat et des autorités des collectivités locales. Cette séparation qui a été déjà prévu en 1946 a logiquement abouti au transfert de l'exécutif départemental au président du conseil général, le préfet ne demeurant que représentant de l'Etat. La loi en question qui rend possible la promotion du président du conseil général représente certes l'une des innovations importantes en voie de la décentralisation. En mettant l'accent sur le renforcement du département en tenant compte de cet aboutissement certains soulignent que la passation au président du conseil général du pouvoir exécutif représente une

mutation institutionnelle importante issue de la réforme de 1982 qui permet au département de devenir une collectivité territoriale décentralisée à part entière¹⁹².

Par ce nouveau rôle, le président du conseil général est incontestablement doté d'une nouvelle dimension. C'est désormais lui qui personnalise la collectivité départementale et non plus le préfet. C'est également lui qui prépare et exécute les délibérations du conseil général. L'étendue des attributions dévolues justifie ainsi la place essentielle dans le nouveau statut départemental. C'est à partir de ce constat que certains estiment que même si ce dernier lui attribue le rôle de l'organe exécutif son rôle n'est pas un simple rôle d'exécution¹⁹³.

Le passage de l'exécutif départemental au président du conseil général constitue alors une rupture nette avec le système départemental issu de la loi de 1871. Cette modification de statut départemental semble permettre sans aucun doute au président de pénétrer profondément dans le système de pouvoir. « *Le rôle renforcé du conseil général a accentué la politisation de celui-ci et de son président... L'importance donnée au conseil général et à son président a personnalisé le débat. Beaucoup de choses se concentrent autour de la personne du président du conseil général. Celui-ci s'exprime à la radio, à la télévision, dans les journaux comme « président du département* ¹⁹⁴.»

¹⁹² BLANC (J.) et REMOND (B.), op. cit., p.97.

¹⁹³ PONTIER (J.M), « L'évolution des compétences du département »...op. cit., p.447.

¹⁹⁴ PEISER (G.), « *Le président du conseil général* » in **Le département : hier, aujourd'hui, demain** textes réunis par, CHIANEA (G.), CHAGNY (R.), DEREYMEZ (J.W), PUG, 1994, p. 494.

SECTION IV. UNE REDEFINITION NECESSAIRE

Après avoir occupé une place importante parmi les institutions locales jusque dans les années 1950, le département n'a pas pu s'adapter aux exigences d'une transformation rapide de la société turque. Pendant toute cette période, les gouvernements successifs ont transféré et concentré le pouvoir dans les mains des autorités centrales ; ils ont privilégié les communes et l'émergence des nouveaux organismes. D'où la perte de l'efficacité du département dans ses affaires propres.

L'état actuel du département soulève ainsi les vives critiques sur son avenir juridique. Certains concluent que le département a achevé son existence juridique et que sa suppression s'avère indispensable du fait de son inefficacité¹⁹⁵. Les critiques formulés sur sa suppression se focalise sur quelques points¹⁹⁶. Le point commun insiste sur le mauvais état de cette collectivité locale concernant l'exécution des affaires départementales. On met l'accent d'abord sur le problème crucial de l'état des attributions départementales. Au fil du temps, la plupart de ses attributions sont passées aux organismes centraux existants ou aux organismes nouvellement créés.

Le deuxième critique apparaît la conséquence de la premier. Vu la dépossession de facto des attributions, les administrations départementales deviennent une sorte de commission de consignation puisqu'elles servent de médiateur pour les dépenses des aides gouvernementales. On critique leur structure financière, parce que leur ressource ont tendance à diminuer. Les ressources départementales ne sont pas en mesure de financer les dépenses que demandent les attributions légales. Enfin si on envisage ultérieurement de créer les régions ou une administration locale au niveau de l'arrondissement (*ilçe özel yönetimi*) pour le développement communautaire l'existence du département poserait le problème de la coordination du fait de l'accroissement des échelons intermédiaires.

¹⁹⁵ UGUR (N.), op. cit., p.9.

¹⁹⁶ KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset...op.cit. p.165.

Ces critiques ne doivent pas faire oublier que l'état actuel du département ne réside pas complètement dans la volonté propre de cette collectivité locale. Comme on vient de souligner, on voit qu'on ne s'est pas vraiment efforcé de contribuer à son bon fonctionnement. D'abord parce qu'on l'a surchargé d'attributions : Leur ampleur dépasse sensiblement la capacité technique, financière et de personnel. Parallèlement à son évolution qui aurait dû normalement être suivie dans le temps, on a négligé de développer sa propre organisation.

Un préfet, en tant qu'homme de terrain, apporte un autre regard sur la question. « *Ceux qui exigent la suppression du département ne connaissent pas la réalité du terrain. Leur raisonnement est sans fondement. Car, dans le système actuel, c'est le département qui assume, plus ou moins bien, les tâches concernant l'espace rural. Autrement dit, la collectivité départementale est une administration du terrain tandis que la commune rend les services au niveau de la ville. Si on supprime la collectivité départementale quelle administration sera chargée des tâches du département notamment les espaces ruraux ?*

¹⁹⁷ ».

Ainsi, malgré les critiques, la question qui se pose est de savoir comment cette collectivité locale a pu vivre jusqu'aujourd'hui¹⁹⁸. Le maintien de son existence est-il seulement lié à la résistance de l'appareil bureaucratique ? Ou bien cette collectivité locale assume-t-elle véritablement un rôle ?

Pendant toutes les périodes connaissant des changements socio-économiques radicaux, rappelons qu'il y a eu un changement de régime politique en passant de l'Empire à la République. Suivant la prise de la nouvelle forme de l'administration centrale on construit le paysage administratif local sans toucher la structure juridique départementale. Contrairement à la commune et au village qui connaissent des nouvelles lois organiques avec la République le département maintient son statut juridique mis en place à l'époque impériale.

¹⁹⁷ Entretien avec R.Yazicioglu, préfet.

¹⁹⁸ NADAROGLU (H.), « *Il Özel İdarelerinin Mahalli İdareler İçindeki Yeri ve Önemi* », (Place et importance des départements dans les collectivités locales) in **II Özel İdareleri Basta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu...**p.192. Voir aussi, YAYLA (Y.), « *Il Özel İdaresinin Islevi* », (Fonction du département), in **II Özel İdareleri Sempozyumu**, Istanbul II Özel İdaresi Yayini no°2, 1986, p.66.

En fait le côté politique aide sans doute à mieux comprendre la résistance de cette collectivité locale dont l'organe délibérant, le conseil général, est issu de suffrage universel. Pour clarifier le raisonnement, il serait pertinent d'examiner la raison d'être du conseil général¹⁹⁹.

Dans l'évolution de la démocratie turque, la place des conseils généraux mérite d'être soulignée. Les conseils généraux de l'époque impériale (*Meclis-i Umumi*) sont des points de passage pour les vœux des habitants, de même ils assument le rôle de contrôle sur les agents publics étatiques. Dans l'aménagement initial, les conseils généraux sont privés de prendre les décisions de caractère exécutif. Cela n'empêche pourtant pas de devenir l'œil et l'oreille des habitants. Le rôle primordial des conseillers généraux est donc le contrôle sur les activités départementales au nom de la population locale. Cette perspective aide à mieux comprendre la résistance de cette collectivité locale. De ce point de vue, le vrai rôle du département semble être politique et démocratique contrairement aux idées reçues selon lesquelles il est essentiellement doté d'un rôle technique.

Considérée sous cet angle, la question qui touche alors l'avenir juridique départemental est de savoir si on va adopter les solutions palliatives, comme on l'a fait jusqu'à présent. Ou bien va-t-on mettre en place des solutions radicales pour l'administration départementale qui subit une « vie artificielle »²⁰⁰ ?

Les réflexions doivent avant tout tenir compte du fait que le département est une administration locale constitutionnelle définie par l'article 127. De là ressort la conclusion logique qui veut que sans abroger ou modifier cet article le département maintienne son statut constitutionnel au sein de l'administration publique. Si on compte mettre fin à son statut juridique, cela passe donc par la révision constitutionnelle. Ce qui n'est pas, dans les conditions actuelles aussi facile. Si l'on songe à lui redonner un nouveau souffle, que peut -t-on faire ?

La réponse à cette question appelle l'état de son statut juridique. On sait que l'organisation départementale n'a pas été modernisée depuis la loi de 1913. Même si certaines

¹⁹⁹ YAYLA (Y.), op. cit. p.68.

²⁰⁰ NADAROGLU (H.), « Il Özel İdarelerinin Mahalli İdareler İçindeki Yeri ve Önemi »... p.193.

dispositions de cette loi avaient été modifiées par la loi 3360, elle est toujours loin de satisfaire les attentes d'une population locale. Comme on l'a expliqué, la loi organique lui assigne une large gamme de responsabilités dont la plupart sont assumées par les organismes centraux ou les divers ministères. Il semble alors que les modifications qui pourraient être apportées à cette loi, comme c'était le cas dans le passé, ne seraient pas une solution pertinente et qu'elles risquent de rester palliatives. Ce qu'il reste à faire est donc abroger cette loi archaïque. La nouvelle loi devrait prendre en considération une répartition plus équilibrée des attributions et des moyens financiers, techniques et personnels entre l'Etat et le département en parallèle avec l'évolution socio-économique du pays. Une telle répartition doit être sans doute conçue dans une réforme globale qui entend faire un partage adéquat des responsabilités et des ressources financières²⁰¹.

Il paraît intéressant ici d'exposer les avis des différents milieux sur l'avenir juridique du département à partir d'une enquête réalisée auprès des universitaires, préfets, sous-préfets et conseils généraux.

Tableau 7- L'avenir du département

	Universitaires		Préfets		Sous-préfets		Conseillers généraux		Total	
	Nomb re	Taux %	Nom bre	Taux %	Nombr e	Taux %	Nombr e	Taux %	Nombr e	Taux %
Supprimer département	2	6.25	2	4.88	0	0	0	0	4	1.79
Maintenir le statut départemental	23	71.87	36	87.8	75	87.21	55	84.6	189	84.3
Remplacer par une nouvelle institution	5	15.62	3	7.32	9	10.46	8	12.3	25	11.1
Autres	1	3.12	0	0	0	0	0	0	1	0.43
Sans réponse	1	3.12	0	0	2	2.33	2	3.08	5	2.33
Total	32	100	41	100	86	100	65	100	224	100

Source : TAMER (M.), **İl Özel İdaresi**,(Le département) Tamer Ofset, 1994, p.266.

²⁰¹ Le gouvernement de A.Gül (58^{ème} gouvernement, 18.11.2002-14.03.2003), présentait des propositions visant à dépourvoir les ministères de leur attributions et compétences en province au profit des préfectures et des départements dans son programme. Le programme voulait que tout une série de services concernant divers domaines soit satisfaite au niveau du département en tenant compte des choix locaux. La même politique est inscrite dans le programme du gouvernement actuel de R.T.Erdogan (14.03.2003-). Voir www.tbmm.gov.tr

Les personnes participant à cette enquête donnent leur avis le devenir du département. Les universitaires sont largement favorables avec 71.87% au maintien du statut départemental actuel. Parmi eux, 6.25% croit qu'il faut supprimer le statut départemental du fait de la perte de l'effectivité. 15.62% d'universitaires préconisent le remplacement du département par une nouvelle institution. Le taux d'avis positif atteint un maximum de 87.8% chez les préfets et de 87.21% chez les sous-préfets. Ce résultat chez les représentants de l'Etat ne semble pas surprenant. Car les points de vue des préfets et sous-préfets justifient leur position occupée au sein du département. Seulement 4.88% des préfets émettent un avis visant la suppression de cette collectivité locale. Seulement 7.32% parmi eux rejoignent encore l'idée du remplacement du département par une nouvelle institution. Ce taux est de 10.46% chez les sous-préfets. En ce qui concerne les conseillers généraux, 84.6% défendent le maintien du département comme collectivité locale. Aucun avis n'est prononcé sur la suppression du département chez eux comme d'ailleurs chez les sous-préfets. Par contre 12.3% des conseillers généraux sont favorables au remplacement du département par une nouvelle institution.

En fait, un projet de loi intitulé comme la loi fondamentale de l'administration publique envisage de résoudre la question en fonction de renforcement de la collectivité départementale. Il prévoit une répartition des responsabilités, compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Dans cette perspective, le projet de loi annonce le transfère d'une bonne partie des compétences de l'Etat à part celles concernant comme la justice, la sécurité, la diplomatie, la finance, le commerce, les services de douane, les services de régulation de marché, la planification économique-sociale aux collectivités locales notamment aux départements. Les conditions de cette répartition devraient être précisées par les lois ultérieures. Il est également prévu que le transfert des compétences s'accompagne de transfert des services déconcentrés.

En fait, la plupart des compétences qui devrait être transférée aux départements est déjà inscrite dans la loi organique départementale de 1913. Néanmoins au fil du temps, le département est pratiquement dépourvu de ces compétences par des raisons qu'on vient d'expliquer plus haut. Le projet de loi traduit à cet égard l'affirmation de cadre de responsabilité du département tracé par la loi organique de 1913 et complété par celle de 3360. Le projet de loi contient une rénovation par le transfert des services déconcentrés aux départements parallèlement au transfert

des compétences. L'absence d'une organisation propre rend impraticable l'exécution des affaires locales, cela soumet la collectivité départementale à la dépendance du gouvernement central. Avec ce projet de loi, ce dernier ne perd pas totalement l'initiative sur le fonctionnement du département puisque le statut de préfet au sein de la collectivité départementale est maintenu. Par la présence du préfet, le gouvernement central pourrait avoir la possibilité d'intervenir dans les politiques à suivre en fonction de ses priorités dans cette collectivité locale. Cela touche la question de son autonomie. De plus, les charges conférées au préfet en tant que l'autorité hiérarchique suprême de l'administration de l'Etat au niveau départemental sont particulièrement lourdes qui devraient occuper une bonne partie de son travail quotidien. Dans ce cas-la, la question qui se pose est de savoir comment le préfet aurait la disponibilité pour la satisfaction des affaires locales de plus en plus complexes qui demandent une consécration permanente. Par le maintient de son statut, le projet de loi reste incomplet.

On remarque un parallèle entre les départements turcs et français. Car au cours de son histoire le département français se trouve aussi face aux contestations. J.M.Pontier met l'accent sur le fait que le département n'a jamais été considéré tout à fait comme une collectivité locale à part entière. Jusqu'à la réforme de 1982, il était sous le contrôle strict de l'Etat à travers son représentant qu'est le préfet²⁰².

Les critiques adressées au département portent sur deux points²⁰³. Comparé aux communes, le département se voit d'abord comme une institution artificielle tandis que la commune constitue une collectivité locale naturelle. On lui reproche son incapacité à satisfaire les besoins de l'Etat moderne par rapport à la région. Ce reproche met en cause son pouvoir de répondre aux exigences du développement. De ce point de vue, les idées régionales qui commencent à se répandre vers la fin du XIX siècle accentuent la question du sort du département. Marqué par une crise d'identité, il est critiqué d'abord pour son statut artificiel face à la commune qui bénéficie de l'ancienneté et la proximité à la population et, il souffre ensuite de

²⁰² PONTIER (J.M), « *le nouveau département* » in **La nouvelle décentralisation** », MODERNE (F.) (dir.), Sirey, 1983, p.272.

²⁰³ AUBY (J.F) et PONTIER (J.M), **Le département**, Economica, 1988, p.23.

la comparaison avec la région qui se voit incarner la circonscription du développement économique²⁰⁴.

Un certain nombre de propositions de loi déposées au Parlement en vue de la création des régions aspiraient à la suppression des départements²⁰⁵. C'est la question cruciale sur la place en même temps du département et de la région dans le système local. Le département a accueilli avec une certaine méfiance la création des régions par la loi de 1982. On craignait que la région devienne le concurrent dans de nombreux domaines. C'est pourquoi en 1969, la tentative de la création des régions comme collectivité locale débouchait parfois sur des interprétations qui voyaient une menace pour l'avenir des départements. Certains pensent néanmoins que « *la création des régions rend cette menace moins actuelle, les départements s'en trouvent confortés*²⁰⁶. »

La contestation sur le sort du département français ne devrait pas pourtant faire oublier son statut constitutionnel. Le département en tant que collectivité locale a un statut constitutionnel, la région aussi depuis la réforme constitutionnelle de 28 mars 2003, puisqu'il est énuméré à l'article 72 de la Constitution. Cela veut dire que l'existence juridique ne pourrait être mise en cause que par une modification constitutionnelle. En pratique une modification constitutionnelle qui mettrait fin au statut départemental est assez difficile à opérer. Pour le moment, les départements sont protégés par la constitution.

La loi du 2 mars n'avait pas tranché la question de l'existence des deux structures intermédiaires, elle les a laissé vivre ensemble dans le système local. Le département semble donc retirer le plus grand profit de la réforme de la décentralisation. Le passage de l'organe exécutif au président du conseil général contribue incontestablement à personnaliser la collectivité départementale. Par ailleurs, les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 lui transfèrent un bon nombre de compétences et moyens financiers. Le transfert des compétences témoigne certes d'une évolution incontestable. « *Il apparaît que ces compétences ont été, d'une part, renouvelées dans leur étendue, d'autre part, transformées dans leur exercice. Si pendant un*

²⁰⁴ BOURDON (C.), « *Le département, dix ans après les lois de décentralisation* » ...p.363.

²⁰⁵ AUBY (J.F) et PONTIER (J.M), op. cit., p.23.

²⁰⁶ Ibid., p. 33.

siècle, les compétences des départements n'ont pas été figées, les modifications ont été moins spectaculaires que celles qui ont affecté les communes. Le bilan que l'on peut établir aujourd'hui fait apparaître une extension des compétences traditionnelles et une consécration de nouvelles compétences²⁰⁷. »

Considéré comme échelon essentiel de la représentation de l'Etat sur le territoire, le département français s'efforce alors d'effacer son image de circonscription administrative depuis notamment la réforme entamée par les lois de 1982 pour devenir véritablement une collectivité locale²⁰⁸. « *La décentralisation a changé institutionnellement le département, il a changé fonctionnellement, il a changé pratiquement. L'hôtel du département, distinct du bâtiment de la préfecture illustre cette mutation. Ce faisant le département s'est physiquement séparé de l'Etat avec lequel il vivait en parfaite osmose depuis plus d'un siècle et cette rupture à l'amiable fissure le fondement traditionnel de la légitimité départementale. Il ne peut plus être représenté par cette assemblée de notables placée dans une situation ambiguë de dépendance réciproque vis-à-vis du représentant du pouvoir central car il a acquis l'autonomie et les moyens de l'exercer. Il doit alors trouver un nouveau fondement à sa légitimité ; c'est-à-dire que l'institution départementale doit être consolidée²⁰⁹.* »

En fait, le rapport Mauroy conclut en faveur d'une collectivité départementale rénovée²¹⁰. On est convaincu que la suppression de la collectivité départementale comporterait plus de risques que de bénéfices réels. Car la commission de ce rapport estime que le département est irremplaçable en matière de proximité, notamment en ce qui concerne le social, la culture ou les équipements.

Un des reproches sur le système local porte sur l'existence de trois niveaux de collectivités locales que sont la commune, le département et la région. Rappelons que le 24 novembre 1975 à Dijon, le Président de la République Giscard d'Estaing mettait l'accent sur la superposition du système administrative : « *La France n'est pas assez riche pour être seul pays*

²⁰⁷ PONTIER (J.M), « L'évolution des compétences du département »...p.433-434.

²⁰⁸ KOUBI (G.), « *Le département entre « liberté » et « légalité »* », in **Le département :hier, aujourd'hui, demain**, textes réunis par, CHIANEA (G.), CHAGNY (R.), DEREYMEZ (J.W), PUG, 1994, p.209.

²⁰⁹ BOURDON (J.), op. cit., p.364.

²¹⁰ Refonder l'action publique locale, op. cit., p.8.

du monde à avoir quatre échelons d'administrations ; communal, départemental, régional et national²¹¹. » Le rapport Mauroy ne partage pas pourtant cet avis. La commission croit que la superposition de trois niveaux de collectivités locales qui est considérée comme une situation assez proche de celles des pays étrangers n'est pas seule suffisante pour justifier l'idée de la suppression de la collectivité départementale. Pour renforcer son raisonnement, le rapport souligne aussi que le département demeure, au moins actuellement, le niveau privilégié de l'organisation des services de l'Etat²¹².

Malgré la faveur de maintien du statut départemental le rapport considère cependant que sa rénovation devient indispensable. Pour cela, il attire l'attention sur deux voies²¹³. Les compétences du département doivent être mieux définies d'une part afin de lui permettre de se réformer fortement et rapidement. Et d'autre part, il faudra réfléchir sur la question de sa représentativité. En ce qui concerne la deuxième voie, la commission a fermement soutenu que le renouvellement triennal ne permet pas de faire apparaître clairement à l'opinion les enjeux de l'élection au conseil général. La commission propose de modifier le mode d'élection : une seule élection tous les six ans. Ce mode d'élection devra aussi déboucher sur le renforcement de l'assise démocratique et la représentativité du conseil général. Ce qui est conçu par une pareille modification c'est de faire passer le conseil général à un véritable conseil départemental²¹⁴.

En outre, le système administratif local manque des cadres plus vastes que les départements pour mener des politiques de développement régionales²¹⁵. La création des régions comme collectivité locale se fait sentir techniquement si on compare aux tailles des communes et ceux des départements. Puisque les questions comme le développement économique et culturel, l'aménagement spatial, l'environnement, la préservation des biens historiques et naturels

²¹¹ Cité par TURPIN (D.), **Droit de la décentralisation**, Gualino éditeur, 1998, p.119.

²¹² Refonder l'action publique locale, op. cit., p.8.

²¹³ Idem.

²¹⁴ Sur ce point ce qui est intéressant de noter c'est qu'en Turquie le programme du gouvernement de A.Gül (18.11.2002-14.03.2003) inscrivait un but semblable pour le conseil général turc dans son programme. Autrement dit, le programme prévoyait une réorganisation du conseil général en terme de l'élargissement de la participation d'une et d'autre part, il voulait faire de conseil général turc véritablement un conseil départemental.

²¹⁵ En Turquie, il existe de sept régions géographiques (Marmara, Egée, Mer Noire, Méditerranée, Anatolie Centrale, Anatolie Orientale et Anatolie du Sud-Est) dont le cadre a été décidé lors du Premier congrès de géographie tenu à Ankara en 1941. YERASIMOS (S.), cité par ELICIN-ARIKAN (Y.), op. cit., p.368.

dépassent le simple cadre départemental le besoin de la création des régions en tant que collectivité locale s'avère indispensable.

La région deviendrait donc le niveau intermédiaire entre la planification nationale et les politiques locales. Y.Eliçin-Arikan est également convaincu que la création de la région du point de vue géographique, démographique, économique, social et culturel est donc indispensable. Car, les administrations régionales devraient être chargées de fixer les finalités et les priorités locales en considération des politiques nationales. Par ailleurs la planification régionale rendrait possible la transmission à la fois des besoins, des priorités et des potentialités régionaux à un plus haut niveau²¹⁶. La nécessité de la régionalisation administrative est donc indéniable et elle pourra également contribuer à faire disparaître ou au moins à diminuer les disparités régionales.

La question de régionalisation est passée sous silence depuis la promulgation de la République. Or, la Constitution de 1921 prévoyait la création des régions d'inspection générale. Mais cette politique de régionalisation n'est pas suivie par les Constitutions suivantes et elle est donc mis de côté. Pour les fondateurs de la République qui ont vu l'effritement territorial de l'Empire ottoman la division administrative en région signifiait la menace à l'unité de l'Etat. Cette politique n'est pas mis en cause au fil de l'histoire politico-administrative du pays. Pendant dix dernières années à cela s'ajoute les problèmes d'insécurité au Sud-Est. La résolution de la question devient encore indispensable puisque la Turquie pose la candidature pour l'adhésion de l'Union Européenne dont les politiques adoptées visent le renforcement du rôle des régions à travers le Comité des régions.

En fait, au fil des années, les régions jouent un rôle de plus en plus marqué dans la construction européenne avec notamment le Conseil des communes et régions d'Europe, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, créée en 1975 et transformée en Congrès permanent des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en 1994, et membre du Conseil de l'Europe, l'Assemblée des régions d'Europe et son centre européen de développement régional et enfin le Comité des régions, créé par le Traité de Maastricht, qui

²¹⁶ ELICIN-ARIKAN (Y.), op. cit., p.367.

succède au Conseil consultatif des collectivités locales et régionales²¹⁷. Parallèlement, on constate un foisonnement d'institutions et d'organismes qui ont pour vocation de promouvoir le rôle et la coopération des collectivités territoriales en Europe.

Les expériences de la coopération d'inter-régionales dans l'Union Européenne comme celui des Quatre moteurs, associant Rhône-Alpes, la Catalogne, la Lombardie et le Bade-Wurtemberg, montrent ainsi que les régions contribuent donc au processus de construction européenne d'une manière plus démocratique par la proximité des citoyens. Pour certains elle ne doit plus se faire uniquement à partir des Etats mais doit également prendre en compte la contribution des régions²¹⁸. L'évolution du rôle des régions dans l'Union Européenne oblige donc la Turquie en tant que candidate à revoir ses structures administratives qui ne comprennent pas les régions et à les rendre harmonieuses. Dans ce cas-là, la coopération des régions turques les autres régions de l'Union permettrait de satisfaire les objectifs prioritaires dans toute une série des domaines comme la télécommunication, la coopération technologique, la formation professionnelle, le développement économique, la politique sociale, la jeunesse et les sports. Les régions turques devraient également profiter des fonds structurels, cela contribuerait sans doute à accélérer le développement socio-économique des régions en retard.

On a ainsi examiné les collectivités locales qui témoignent d'une certaine continuité depuis leur création. La commune ainsi que le département ont vu leur organisation façonné sous l'Empire ottoman. Le département maintient même son statut acquis avant la République. Le modèle de l'administration locale garde essentiellement les structures initiales jusque dans les années 80 où on voit apparaître un nouveau mode de gestion dans les agglomérations urbaines issues de la réforme de 1984. Cette politique débouche alors sur la création des communes métropolitaines.

²¹⁷ KUKAWKA (P.), « *Le quadrigé européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions* » in **Les politiques du néo-régionalisme**, BALME (R.), (dir.), Economica, 1996.p.93.

²¹⁸ Ibid. p.104.

CHAPITRE III :LA COMMUNE METROPOLITAINE (BÜYÜKSEHIR BELEDIYESI) ISSUE DE LA REFORME DE 1984

Parallèlement au rapide développement socio-économique de la société turque, le système administratif local se trouvait face aux problèmes issus de ce phénomène. Au cours de l'histoire de la République l'évolution de la société turque est caractérisée par des mutations importantes. Le pays témoigne ainsi d'une croissance démographique soutenue, de l'accroissement du revenu national par habitant, de la régression de la part de l'agriculture dans le produit national au profit de l'industrie, d'un taux élevé d'urbanisation, des communications facilitées par un grand réseau routier et le développement des médias et d'une vie intellectuelle active²¹⁹. Ce rapide développement socio-économique atténue pourtant les disparités régionales au profit de l'Ouest du pays.

En fait, la période kémaliste est caractérisée par une économie planifiée et le dirigisme étatique pour une nouvelle indépendance économique. Pour atteindre ce but, les politiques de la période peuvent être regroupées en trois orientations²²⁰ :

- la substitution aux importations par la création de grosses unités (textile, chimie...) avec fondation de banques d'investissement et d'entreprises nationales (*Sümerbank, Etibank...*)
- le recours à la planification entre 1934 et 1947/1950, qui permet de définir les axes et les priorités et l'organisation de complexes sur le mode soviétique, tel le complexe associant *Zonguldak* (houille) à *Karabük* (Sidérurgie).
- l'utilisation des matières premières sur les lieux de production avec l'extension des activités et un relatif recentrage au Centre (*Kütahya, Kayseri*) et à l'Est (*Malatya, Iğdır*).

En fait, les politiques adoptées au cours de cette période débouchent sur le fait que les investissements publics s'implantent majoritairement dans l'Ouest du pays voire dans le Centre où *Ankara* et *Kırıkkale* émergent comme des villes industrielles secondaires alors que l'Est en manque²²¹.

²¹⁹ VANER (S.), « Islam, changement social et démocratie en Turquie », *Etudes*, avril 1997, p.449.

²²⁰ BAZIN (M.), TAPIA (S.), « L'industrialisation de la Turquie :processus de développement et dynamiques spatiales », *Méditerranée revue géographique des pays méditerranéens*, Tome 87, 1997, p.123.

²²¹ Ibid.p.123.

Par l’alternance au pouvoir en 1950, le DP (Parti Démocrate), adopte des politiques libérales. Les politiques suivies (1950-1960) en matière de développement industriel ont assez peu changé les localisations industrielles de l’époque précédente. La disparité industrielle au profit des villes de l’Ouest témoigne encore d’un profond déséquilibre. Suivant le coup d’Etat militaire en 1960, il apparaît une restauration du rôle de l’Etat qui vise à équilibrer les localisations des investissements publics dans les régions par la planification. Le rôle de secteur public s’accroît jusque dans les années 80 où il assurait environ 40% de la production industrielle globale. Le rôle du secteur public était à la fois social et économique et surtout primordial en ce qui concerne le développement régional²²².

Tout au long de cette période, on voit également apparaître un secteur d’économie mixte important où le secteur public participe à 148 sociétés industrielles. L’implantation géographique de ces entreprises comme les investissements du secteur privé visent les régions qui disposent des personnels relativement qualifiés, des marchés les plus rentables et des infrastructures développées. Leur localisation ne dépasse donc pas la ligne qui va d’Ankara à Kayseri et Mersin-Adana vers le sud²²³.

En fait on parle donc de la ligne de *Zonguldak-Gaziantep*, la limite de l’ouest industrialisé et développé²²⁴. L’Est de la Turquie est rural et en voie de développement socio-économique²²⁵. Les inégalités socio-économiques, aggravées par les politiques économiques libérales depuis des années quatre-vingt deviennent la cause de l’afflux massif de la population rurale vers les grandes villes. « *L’exode rural conduit la Turquie à une urbanisation aussi rapide qu’anarchique. L’attraction des grandes villes, le taux élevé de croissance dans les campagnes et la pénétration de plus en plus poussée des rapports de production marchande entraînent la conversion des paysans sans terre en ouvriers agricoles ; ils engendrent aussi un engorgement accéléré des villes*

²²⁶ ».

²²² Ibid.p.124.

²²³ Ibid. p.125.

²²⁴ Idem.

²²⁵ AKAGÜL (D.), « *Dynamismes et pesanteurs économiques* » in **La Turquie en mouvement** Vaner (S.), Akagül (D.), Kaleagasi (B.), Editions Complexe, 1995, p.76.

²²⁶ VANER (S.), Islam, changement social et démocratie en Turquie...p.450.

Aujourd’hui, selon M.Bazin la « pyramide urbaine » turque présente donc cinq niveaux hiérarchique bien caractérisés²²⁷ :

-les deux capitales, la nouvelle, *Ankara*, capitale politique et administrative et centre du secteur public économique et culturel, et l’ancienne *Istanbul*, qui a conservé la primauté commerciale, portuaire et industrielle, et la direction d’un secteur privé renforcé par le libéralisme des quinze dernières années ;

-trois métropoles régionales, grandes cités précocement industrialisées, *Izmir* pour la façade égéenne, *Adana* pour la Turquie méditerranéenne et *Bursa* pour la région de *Marmara* ;

-une quinzaine de centres régionaux dominant trois ou quatre départements et réunissant directions régionales, commerces et services de haut niveau et une université ;

-les autres préfectures, villes moyennes constituant le niveau de base de l’appartenance territoriale ;

-et les 785 sous-préfectures, villes petites et moyennes dont les plus dynamiques revendiquent l’accession au rang de préfecture, accentuant aussi l’émettement des identités, mais toujours ancrées sur une référence urbaine.

Face aux effets inattendus d’une urbanisation galopante, le modèle communal résultant de la loi 1580 se montre inefficace. On s’efforce alors d’adapter la gestion communale aux nouvelles circonstances avec la loi 3030 en 1984. Celle-ci met en place une nouvelle forme au niveau métropolitain. Avant d’exposer la réforme municipale de 1984, il serait utile de voir l’évolution de la gestion communale qui a abouti pour les grandes agglomérations à un nouveau mode de gestion.

²²⁷ BAZIN (M.), « *La Turquie des villes au carrefour des systèmes urbains* » in **La Turquie entre trois mondes**, Bazin (M.), Kançal (S.), Perez (R.), Thobie (J.) (dir.), L'harmattan, 1998, p.162.

SECTION I-DE LA GESTION COMMUNALE CLASSIQUE A LA GESTION METROPOLITAINE

Après la proclamation de la République, le nouveau régime a voulu donner une nouvelle image aux collectivités locales notamment aux communes. Ces dernières sont chargées du rôle moteur du développement des villes qui avaient besoin d'un nouveau souffle à l'époque. La loi 1580 consacre, comme on l'a exposé précédemment, cette volonté.

Sous-Section I- La mise en place de la gestion communale

La jeune république garde les traits essentiels du système administratif de son prédécesseur. Il fallait néanmoins réorganiser et adapter les structures au nouveau contexte de l'époque. Comme le nouveau régime désirait moderniser la société turque le plus vite possible, ce mouvement aurait eu sans doute des effets sur l'administration locale.

Les années suivant la guerre d'indépendance voient se former un nouveau régime à la place de l'Empire ottoman. Le CHP dirige le pays jusqu'en 1950. Le nouveau régime se trouvait face à certains problèmes à propos de la gestion communale²²⁸. Il n'a d'abord pas hérité de l'expérience du régime précédent. Comme on l'a vu, les communes ottomanes se sont formées dans des circonstances qui ne rendaient pas possible l'émergence de leur autonomie au sens contemporain du terme. Si le pouvoir central mettait en place les communes, c'était d'abord dans le but que leur marge de manœuvre se borne essentiellement à la satisfaction des services quotidiens. Les communes ottomanes étaient de plus financièrement faibles. La composition de leurs organes présentait une particularité puisque les propriétaires fonciers y étaient représentés. Le régime communal demandait en effet aux candidats de payer une certaine taxe afin de se présenter aux élections municipales. Dans le régime communal ottoman, il n'y avait pas une nette distinction d'attribution entre les communes et les organismes classiques, tels que les *vakifs*. Si bien que certaines tâches se chevauchaient.

²²⁸ ORTAYLI (I.) et TEKELİ (I.), « *Türkiye'de Belediyeciligin Evrimi* »... p.28 et sq.

Héritant d'une telle structure communale, le nouveau régime était soucieux de réorganiser la gestion municipale à partir de 1923. Jusqu'à la consécration du nouveau cadre juridique datant de 1930, on assiste à certaines expériences dans la capitale, *Ankara* et dans la ville d'*Istanbul*.

Il apparaît que le produit le plus important de cette période est la loi n°1580 du 5 avril 1930 qui vise la réorganisation et la modernisation de la gestion communale²²⁹. L'examen du nouveau cadre juridique communal montre un effet que la loi ne reconnaît pas une autonomie juridique nécessaire aux communes. A cet égard certains pensent qu'il est naturel que l'Etat puisse exercer un contrôle²³⁰. Si on tient compte de l'époque de l'adaptation de cette loi, il s'agit d'une période de la reconstruction d'un nouvel Etat. C'est pourquoi le pouvoir central entendait fermement consolider le nouveau régime et faire sentir cette volonté là.

A la suite de sa création, la commune dont la loi 1580 reconnaît la personnalité juridique, s'efforce de s'implanter dans le système local.

Sous-Section II- La gestion communale après la 2^{ème} guerre mondiale jusqu'aux élections de 1973

Après la deuxième guerre mondiale, avec notamment le plan Marshall et le début de la guerre froide, la Turquie se range sans équivoque dans le camp occidental et veut calquer sa structure démocratique sur celle des pays occidentaux. Le passage en 1946 du système à parti unique au multipartisme marque un bouleversement considérable dans la vie politique turque. La création du DP (Parti Démocrate), le 7 janvier 1946, est un pas important vers la démocratisation du régime.

²²⁹ La caractéristique la plus marquante de l'époque de 1930-1946 était l'Etatisme. Pour le CHP et le gouvernement, l'étatisme qui est l'un des six principes fondamentaux (avec républicain, nationaliste, populiste, laïc et révolutionnaire qui sont représentés encore par les six flèches de l'emblème du CHP) signifie la nécessité d'une plus grande participation de l'Etat dans l'économie. L'objectif était de lancer et développer des projets dans les secteurs essentiels où les capitaux privés se montraient incompétents ou indifférents. Les dirigeants du parti et du gouvernement mettaient l'accent sur le fait qu'ils n'étaient pas socialistes. Voir LEWIS (B.), op. cit., p.250. Voir aussi VANER (S.), « *La démocratie à l'épreuve* » in **La Turquie en mouvement**, VANER (S.), AKAGÜL (D.), KALEAGASI (B.) (dir.), Editions complexe, 1995, p.20.

²³⁰ HAMAMCI (C.), « *1930-1946 :Tek Parti Dönemi Belediyecılığı ;Genel Bakış* »... p.147.

A la suite de la création du DP, on observe des changements d'attitudes envers les communes. Les programmes de chacun de ces deux partis (CHP et DP) illustrent les nouveaux regards adoptés sur la question de l'administration communale²³¹. Le DP met l'accent sur la participation et la nécessité de préparer les plans quinquennaux par les communes. Quant au CHP, il introduit des principes similaires dans le programme de son 7^{ème} congrès, le 17 novembre 1947. Le CHP qui est toujours au pouvoir à l'époque, fait entendre que les collectivités locales sont les institutions de base de la démocratie. A cela s'ajoute le fait qu'il considère la participation active des citoyens au niveau local comme nécessaire voire indispensable.

En examinant le programme du CHP, certains y voient que le gouvernement central renonce à imposer un mode de vie aux citoyens. Ce raisonnement signifie que les collectivités locales notamment les communes ne se voient plus comme des institutions qui orientent les demandes des citoyens mais doivent bien au contraire répondre à leurs demandes²³².

En fait, il est apparu pendant cette période que le cadre juridique ne convenait plus aux nouveaux besoins. Les changements survenus destinés à la contribution au réaménagement du cadre juridique touchaient quatre points centraux²³³. On témoigne d'abord de l'émergence d'un nouveau regard sur la démocratisation de la gestion communale. Ensuite, parallèlement à l'importance qu'a pris la commune dans la vie politique, on tente d'améliorer les ressources communales. Puis on met en vigueur les lois visant à résoudre les problèmes d'habitat et de la reconstruction (*imar*). La question de l'ordre du trafic est enfin classée parmi les priorités des politiques publiques locales.

Durant cette période, on fait un pas avec la loi n° 4878 du 29 avril 1946 vers la démocratisation dans le fonctionnement du modèle communal. Avant cette législation, on n'avait pas fixé la durée du déroulement des élections municipales. Vu l'absence d'une telle disposition, elles pouvaient même se terminer en une semaine. La loi 4878 vient combler cette lacune en fixant l'élection à une seule journée et permet ainsi de consolider la crédibilité des élections municipales.

²³¹ ORTAYLI (I.) et TEKELİ (I.), « *Türkiye'de Belediyeciligin Evrimi* »...p.123.

²³² Ibid. p.125.

²³³ Ibid. p.125.

Le deuxième pas consistait dans la séparation de la fonction préfectorale et mayoriale d'Istanbul qui était jusque-là unie. L'unification des fonctions était prévue par les articles 149 et 153 de la loi communale. La loi n°6349 du 10 avril 1954 est considérée comme une démarche non négligeable puisqu'elle stipule la séparation de deux fonctions dans la commune d'*Istanbul*. Ainsi, les fonctions du maire et du préfet qui étaient rassemblées en la personne du préfet, se séparent. La municipalité d'*Ankara* avait subi la même opération en 1948 avant l'arrivée au pouvoir du DP²³⁴. Malgré cette volonté, il serait ici intéressant de noter que cette séparation ne s'est pas faite en pratique aussi facilement que la législation le prévoyait. Les conseillers municipaux approuvaient, par habitude au moins pour un court terme, la présence du préfet au sein de la municipalité en profitant du silence de la loi. Même si cette dernière aménageait la séparation des fonctions préfectorale et mayoriale, le conseil municipal d'Istanbul élit le 22 février 1956 le préfet d'*Istanbul*, (F.Kerim GÖKAY), comme maire adjoint.

On vise également l'amélioration des ressources communales par la loi 5237 du 1er juillet 1948. Comme les communes se trouvaient face à des problèmes financiers cette loi avait pour but d'augmenter leurs ressources. Elle permet de toucher une part sur les ressources étatiques, signifiant une augmentation relative par rapport à la situation précédente pour notamment les petites communes. La loi ne reconnaît pourtant pas essentiellement aux communes la compétence de relever les impôts ou d'ajouter la part sur les impôts étatiques. Comme la loi ne prévoit pas un modèle basé sur les propres ressources communales, les communes deviennent au fil du temps des institutions locales soumises aux aides du gouvernement central. La question des ressources propres garde même aujourd'hui son actualité²³⁵.

La transformation de la banque des communes en celle de départements (*iller bankası*), destinée à toute sorte de collectivité locale, avec la loi n°4759, du 13 juin 1945, aurait certes des effets non seulement sur les communes mais aussi sur les départements et villages. Car cette transformation est accompagnée d'une part de l'augmentation de son capital (100 millions livres turques). Elle rend désormais possible l'élargissement aux limites des emprunts. La banque des

²³⁴ Le DP arrive au pouvoir le 14 mai 1950 et y reste sans interruption jusqu'au coup d'Etat militaire du 27 mai 1960.

²³⁵ GERAY (C.) « *Belediyelerin Hızlı Kentlesmeye Yenik Düştüğü Dönem* » , (La période de l'insuffisance des communes face à l'urbanisation rapide), in **Türk Belediyecilikinde 60 Yıl...** p.224.

départements est conçue à la fois comme une institution technique et de crédit. Si on tient compte de la faible capacité technique des communes, le rôle de la banque montre son importance. Elle est aussi tenue d'apporter les crédits nécessaires aux collectivités locales pour financer leurs investissements dans le cadre de leurs plans urbains. Ce qui est pourtant critiqué ici, c'est la nature de son organisation. Etant une banque des collectivités locales, la gestion et le contrôle de la banque des départements se fait non pas par les représentants des collectivités locales mais par les agents publics nommés par le gouvernement central. Par cette forme d'organisation, elle est considérée comme une sorte de l'établissement public de l'Etat²³⁶.

Le problème de l'habitat apparaît au cours de la deuxième guerre mondiale. Parallèlement à l'urbanisation rapide, les habitations urbaines n'étaient pas en mesure de répondre aux demandes excessives issues de l'exode rural. Vu l'absence de la satisfaction de telles demandes, les habitats spontanés (*gecekondu*) sont apparus. Toutes les politiques visent essentiellement à légaliser les habitats spontanés construit illégalement. La politique de l'époque en matière d'urbanisation a eu une influence directe sur la gestion communale et impliquait quelques traits attrayants²³⁷. Elle consiste principalement dans le contrôle de l'urbanisation excessive à travers la production de l'habitat et l'espace de terrain pour bâtir. Comme on vient de l'évoquer, on commence par légaliser tout habitat construit sans permission légale. Puis pour encourager l'habitat légal, on assiste à l'augmentation des institutions de crédit. Il faudra ensuite mettre l'accent sur la modification de la législation sur la reconstruction (*imar*), avec la loi n°6765 en 1956 et la création d'un ministère concerné. Celui-ci est compétent, comme autorité de tutelle, pour approuver les décisions des conseils municipaux même en modifiant le plan de la reconstruction. L'Etat se voit aussi chargé de la formation des personnels techniques. On dote enfin les communes des nouvelles attributions afin d'accentuer son rôle dans ce domaine. Dans ce sens, adoptée en 1956, la loi n°6380 sur l'expropriation reconnaît à la commission permanente municipale la compétence de prendre les espaces conçus pour une activité publique dans l'intérêt général.

²³⁶ Ibid. p.223.

²³⁷ ORTAYLI (I.) et TEKELİ (I.), « *Türkiye'de Belediyeciligin Evrimi* »...p.136.

Tous ces changements de la législation ne signifient pas forcément l'accroissement considérable des attributions communales. Bien au contraire, la période d'après la deuxième guerre mondiale témoigne aussi de l'érosion de certaines compétences communales²³⁸. Dans l'esprit de la loi 1580, on attribue aux communes une mission modernisatrice à travers toute une série d'attributions qu'on a même jugé excessives pour les institutions locales nouvellement créées. Cette volonté prend une dimension totalement différente après la deuxième guerre mondiale. Le pouvoir central prend l'initiative sur le partage des tâches. L'attention se porte alors sur la signification de ce changement d'attitude.

Certaines estiment en effet qu'il reflète d'une part la présence de l'Etat. L'émergence de cette nouvelle approche montre ses conséquences sur la redéfinition du rôle de l'Etat. Par la nouvelle identité, l'Etat se voit beaucoup plus présent dans la vie socio-économique. Elle nécessite que l'Etat soit chargé de nouvelles fonctions comme la sécurité sociale afin de garantir un mode de vie minimum aux citoyens. Et d'autre part, puisque les collectivités locales manquent des moyens financiers, certaines fonctions de caractère local ne sont plus assumées par les administrations décentralisées mais par le gouvernement central comme la construction des hôpitaux. Face à cette perte de pouvoir, ce qui est étonnant est l'absence de réaction de la part des communes. Si on tient compte de l'excès des problèmes auxquels elles sont confrontées, on aurait pu même dire qu'elles en étaient contentes²³⁹.

Après le coup d'Etat militaire du 27 mai 1960, le régime militaire a mis fin aux mandats des maires. Ce sont soit les préfets qui les remplacent pour les communes du chef-lieu des villes, soit les sous préfets pour le reste jusqu'aux nouvelles élections. L'administration locale prend désormais un nouveau visage conformément à la constitution de 1961 issue de ce nouveau régime transitoire.

Elle décrit en effet le cadre de la nouvelle approche décentralisatrice dans son article 115. Celui-ci définit les collectivités locales comme département, commune et village. Elles sont des personnes morales publiques qui satisfont les besoins communs et locaux, leurs organes de

²³⁸ L'intervention de T.ÜNÜSAN in **Avrupa'da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye**, (Contrôle sur les collectivités locales en Europe et la Turquie) KAV ve TBD yayını Ekim 1996. p.17.

²³⁹ TEKELİ (I.), « *Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Deneyiminin Degerlendirilmesi* »... p.52.

décisions générales sont élus par les habitants. La Constitution ne précise pas par contre le mode de la désignation des organes exécutifs mais laisse au législateur. Elle consacre le contrôle juridique sur les administrations locales. Ainsi, le contrôle sur l'acquisition ou la déchéance de la qualité d'organe administratif pour les organes élus des collectivités locales ne peut se faire que par la voie judiciaire. L'article 116 vient, pour sa part, édicter les compétences et les fonctions de ces dernières ainsi que ses rapports avec l'Etat, article qui est précisé par la loi. Il souligne également que leurs ressources doivent être proportionnelles à leur tâches. Or, dans l'esprit de la loi initiale 1580, les communes étaient envisagées comme une partie du pouvoir central. Par suite, elles n'étaient pas incitées à créer leurs ressources propres, cela les mettait dans un état de passivité²⁴⁰.

Il en résulte que les collectivités locales turques sont dotées des acquis constitutionnels qui permettaient d'avoir un statut renforcé. Une autre innovation vient renforcer particulièrement le rôle politique des maires. Comme la Constitution passait sous silence la désignation des maires et la laissait au législateur, la loi du 17 novembre 1963 consacre l'élection des maires par les habitants avec un système majoritaire à un tour tout en supprimant l'approbation du pouvoir central. C'est le système proportionnel qui est adopté pour les élections des conseils municipaux. Or, jusque-là, l'élection du maire demeurait régie par le statut particulier. Celui-ci exigeait que le maire soit élu par le conseil municipal. Le résultat de l'élection ne pouvant être officialisé qu'après l'approbation du pouvoir central.

On constate que la question de l'administration locale est négligée et que les autorités politiques et l'opinion publique n'y attribuent pas d'une grande importance jusqu'aux années 70. La négligence trouve même son écho dans le motif de l'article 116 de la Constitution de 1961. « *Il n'est pas nécessaire de modifier le schéma des collectivités locales ayant une existence sociologique qui sont introduites dans le système administratif par la Constitution de 1876.* » Le même motif est repris et consacré par la Constitution actuelle par l'article 127. « *On met en place*

²⁴⁰ ALTABAN (Ö.), « 1960-1973 Dönemi Belediyeciligine Genel Bakış »(Regard général sur le municipalisme de la période de 1960-1973), in **Türk Belediyecilikinde 60 Yıl**,... p.320. Voir aussi GÖRMEZ (K.), op. cit., p.130-131.

les collectivités locales, sans subir aucune modification, qui faisaient partie de toutes les Constitutions jusqu'à aujourd'hui²⁴¹ .»

Les motifs de ces deux articles ne sont pas convaincants puisqu'ils ne tiennent pas compte des changements socio-économiques dont témoigne le pays depuis la Constitution de 1876. Dès les années 70 le dynamisme et la mobilisation socio-économique commencent à mettre en cause l'approche adoptée au 19^{ème} siècle. Depuis lors, même si les lois restent les mêmes, le regard sur les collectivités locales prend une nouvelle dimension et s'ancre dans le débat politique.

Tous ces changements n'ont pas tardé à produire des effets sur la gestion locale. Etant conscientes des acquisitions constitutionnelles et portées par une conjoncture socio-économique favorable, les municipalités deviennent un enjeu dès les élections du 9 décembre 1973 et s'intègrent dans la vie politique de la Turquie ; les élections du 11 décembre 1977 confirment cette tendance. Les acquis de cette période auraient sans doute des effets sur le nouveau mode de gestion des villes métropolitaines.

Sous-Section III- La gestion communale à l'épreuve de l'autonomie

Le modèle communal issu de la loi 1580 est basé sur l'hypothèse de l'appartenance du pouvoir central et local à la même tendance politique. De là découle le fait que la commune est conçue comme la partie intégrante en province du gouvernement central. C'est pourquoi elle a des difficultés à développer ses propres dynamiques et à résoudre ses propres problèmes sans l'aide du gouvernement central. Ainsi, sa dépendance retarde le développement de sa personnalité autonome. Ce phénomène caractérise la passivité des communes jusque dans les années 1973 où il y aura une cohabitation entre le gouvernement central et notamment les municipalités de grandes villes²⁴².

²⁴¹ NADAROGLU (H.) et KELES (R.), « *Merkezi Idare ile Mahalli Idareler Arasındaki Mali İlliskilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örnegi)* » (Hier et Aujourd'hui : les rapports fiscaux entre l'administration centrale et les collectivités locales, l'exemple de la Turquie), VII Maliye Sempozyumu, 1991, p.29

²⁴² ALTABAN (Ö.), op. cit. p.320.

Aux élections locales de 1973, le CHP remporte les municipalités des grandes villes contre l'AP (Parti de la Justice), qui est au pouvoir²⁴³. Le programme présenté par l'AP met l'accent en des termes généraux sur la nécessité de la réforme de l'administration locale. Sa déclaration d'élection, pour sa part, aborde encore le thème de la réforme tant au niveau central que local de même qu'elle attire l'attention sur l'insuffisance des ressources des collectivités locales, et leur importance dans le développement du pays²⁴⁴.

Pour sa part, le CHP privilégie le thème de la commune populiste (*halkçı belediye*) au cours de la campagne électorale. Par cette approche, il entend montrer que la victoire des municipalité social-démocrates facilitera la résolution de plusieurs problèmes urbains. Sa déclaration électorale qui est rédigée en détail gardera son importance même pour les politiques ultérieures. Elle examine entre autres la nécessité de l'augmentation des ressources communales. Cela prend une importance singulière pour les communes économiquement en difficulté. La déclaration électorale met l'accent sur la démocratie locale en ce sens que les municipalités social-démocrates, en cas de victoire, prendraient toutes les mesures permettant de faciliter la participation des habitants aux affaires communales²⁴⁵.

Pour l'élection locale de 1973, il est intéressant de noter que les déclarations des candidats sociaux- démocrates des trois grandes villes : Istanbul, Ankara et Izmir. Malgré des petites nuances, leurs déclarations sur la définition des problèmes urbains se ressemblent beaucoup. Ce qui est peut-être le plus intéressant à signaler est que les problèmes de l'époque sont formulés de la même manière pour les élections du 18 avril 1999 où les candidats se prononcent sur les mêmes promesses. Depuis lors, loin de surmonter les problèmes urbains comme la circulation automobile, le métro, les entretiens divers et l'élargissement des espaces verts, elles sont devenues assez complexes et coûteuses à résoudre²⁴⁶.

²⁴³ Pendant la période de 1960-1973, on témoigne de l'augmentation de l'effectif des communes. En 1961, il y avait 998 communes alors que le chiffre est atteint à 16 213 en 1973. L'augmentation peut s'expliquer par deux phénomènes majeurs. Les fonds et aides du gouvernement central favorise, d'une part, la création des nouvelles communes. Et d'autre part, l'augmentation de la population nationale et le développement urbain accélere ce mouvement. Voir, ALTABAN (Ö.), op. cit., p.323.

²⁴⁴ YAYMAN (H.), op. cit., p.77.

²⁴⁵ Ibid. p.80-81.

²⁴⁶ Ibid. p.88.

En fait, la victoire du CHP qui témoigne de la première cohabitation entre le gouvernement central et les municipalités des grandes villes ouvre une nouvelle page dans la vie politique. Les deux pouvoirs, l'un social-démocrate au niveau local, l'autre de droite au niveau national, rentrent en conflit après les élections.

Cette alternance politique est notamment liée à un changement des comportements électoraux des gens qui habitent autour des grandes agglomérations²⁴⁷. Elles sont peuplées majoritairement par des populations issues de l'exode rural accéléré par les difficultés socio-économiques des années 1970.

Ce sont donc les grandes villes qui subissent le plus les effets néfastes de l'accroissement spectaculaire de la population urbaine. Devenu un problème majeur dès la deuxième guerre mondiale, l'habitat existant ne suffisant pas à abriter les nouveaux venus, ils trouvent eux-mêmes la solution en créant leur propre quartier, bâti sur les habitats illégaux, dit *gecekondu*. Il semble que ce phénomène a favorisé la victoire du CHP notamment aux municipalités des grandes villes puisqu'aux élections de 1973 ces classes sociales défavorisées votent largement pour le CHP²⁴⁸. Ces résultats doivent aussi tenir compte du fait que parallèlement à l'industrialisation, la classe ouvrière s'oriente vers les socio-démocrates dont l'idéologie politique paraît proche des intérêts de la classe ouvrière²⁴⁹.

Il apparaît que cette première cohabitation se déroule dans une tension assez forte²⁵⁰. Même si les municipalités sociales-démocrates sont soucieuses d'animer le plus vite possible la vie locale en lançant plusieurs projets dans les divers domaines, elles sont exposées à certaines difficultés. Une première difficulté vient de leurs propres situations : elles veulent d'une part réaliser leurs projets sans tenir compte des problèmes socio-économiques du pays et du manque des personnels qualifiés d'autre part. Une deuxième difficulté tient aux rapports antagonistes avec le gouvernement central qui a un regard critique sur le mouvement des municipalités sociales démocrates. Face à ce mouvement, la politique de la droite consiste à limiter leur champ

²⁴⁷ Par exemple, à Istanbul on compte 3 900 000 habitants en 1973. Voir MARTAN (R.), op. cit., p.335.

²⁴⁸ Il remporte les mairies ayant une population plus de 200 000 habitants sauf deux villes. Voir TEKELI (I.), Belediyecilik Yazilari (1976- 1991), ...p.27. Voir aussi, Yerel Seçimler Panoramasi...p.112 et sq.

²⁴⁹ TEKELI (I.), ibid. p.28.

²⁵⁰ ELİÇİN-ARIKAN (Y.), op. cit., p.76.

d'action en recourant à la tutelle administrative et en coupant les ressources financières. Cela débouche sur une période conflictuelle entre le centre et la périphérie.

On voit donc apparaître au cours de cette période un nouveau municipalisme (*yeni belediyecilik yaklasimi*). Son analyse montre qu'il s'est limité uniquement au mouvement des maires, et n'a pas pu descendre au niveau inférieur, c'est-à-dire au niveau des habitants. Par conséquence, le mouvement n'a pas été sérieusement suivi par leurs successeurs au bout de leurs mandats²⁵¹.

Il serait donc utile de voir en quoi consiste le nouveau municipalisme des municipalités sociales-démocrates. Il semble que le mouvement ne soit pas propre au CHP si on rappelle que dans la même période un programme similaire pour le parti socialiste français est mis en place.

1.1-Le contenu du nouveau municipalisme du CHP²⁵²

Pour les élections de 1973, les municipalités sociales-démocrates ne présentent pas véritablement un programme cohérent²⁵³. C'était plutôt le contexte politique qui a favorisé leur succès électoral. Le programme proposé aux élections locales du 11 décembre 1977, s'élabore à partir des expériences acquises tout au long de cette période. On voit apparaître un nouveau regard sur la gestion locale, dite le nouveau municipalisme, *yeni belediyecilik yaklasimi*, qui aurait des effets sur la gestion métropolitaine issue de la réforme de 1984²⁵⁴. Pour certains, ce mouvement passe au-delà d'une compétition des partis politiques ; les communes sont désormais considérées comme un pouvoir et prennent leur place dans la vie politique²⁵⁵.

²⁵¹ ALPÖGE (A.), «*Dünya Deneyimi Isiginda Türk Yerel Yonetim Hareketi* », (A la lumière de l'expérience mondiale, le mouvement de l'administration locale turque) in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**,...p. 290.

²⁵² KELES (R.), op. cit., p.386.

²⁵³GÜLÖKSÜZ (Y.) et TEKELİ (I.), «*1973 Dönemi ve 1980 Sonrasi Dönem Belediyeciliği* », (Municipalisme de la période de 1973 et de l'après 1980) in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**,...p. 374.

²⁵⁴ ELİÇİN-ARIKAN (Y.), op. cit., p.78.

²⁵⁵YILDIRIM (S.), «*Yerel Yonetim ve Demokrasi* » (Administration locale et Démocratie), in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**...p.26-27.

En fait, suivant les élections de 1973, les municipalités opposées adoptent une nouvelle manière de gérer leur circonscription. Dans les conditions favorables de l'époque elles privilégièrent le thème de la démocratie et de ses pratiques. Cela les incite à mettre en œuvre une nouvelle approche quant à la gestion de la commune. Autrement dit, elles étaient convaincues que la marge de manœuvre des communes ne devait pas se limiter à la satisfaction des tâches classiques telles que la réalisation de services de base, mais elles auraient dû aussi s'occuper de tous les besoins tant socio-économiques que culturels de la vie communale.

Comme on vient de l'exposer, les maires sociaux démocrates rentraient en conflit avec le gouvernement central dès la prise du pouvoir aux municipalités. Etant donné que le gouvernement central possédait les moyens financiers et juridiques limitant leur champ d'action, ils croyaient surmonter les contraintes du gouvernement avec le soutien des habitants. De là découle le cadre de leur action et les principes essentiels du programme du CHP aux élections locales de 1977²⁵⁶ :

a- Démocratique : Ce principe met en avant la démocratie et ses pratiques au sein de la municipalité. Il insiste donc fermement sur l'administration libre de la commune. La démocratisation du fonctionnement communal nécessite aussi le réaménagement des organes délibérants dont la composition n'implique pas toujours toutes les catégories sociales d'une commune. Elle exige en outre la transparence de la gestion municipale. Pour cela, le contact permanent avec les habitants s'avère nécessaire voire indispensable. On met en place dans la mesure du possible des moyens permettant la participation directe des habitants. Enfin, on s'interroge sur les limites du contrôle exercé par le gouvernement central. Car il n'était pas rare que ce dernier agisse à des fins partisanes²⁵⁷. On préfère donc le contrôle juridique à la tutelle administrative qui est susceptible d'être sévèrement utilisé par le gouvernement central.

b- Productrice et organisatrice de la consommation collective : Dès le début les maires sociaux-démocrates ne voulaient pas s'enfermer dans le champ d'action qu'ils jugeaient classique et insuffisant. C'est pourquoi les municipalités se donnent un nouveau rôle qui veut

²⁵⁶ GÜLÖKSÜZ (Y.) et TEKELİ (I.), op. cit., p.374. Voir aussi, ELİÇİN-ARIKAN (Y.), op. cit., p. 83. Et ALADA (A.), op. cit. p.135.

²⁵⁷ TEKELİ (I.), Belediyecilik Yaziları (1976- 1991)... p.99.

qu'elles soient présentes dans la vie locale. Il est évident que cela passe d'abord par l'insertion dans la vie économique dont les effets néfastes se faisaient lourdement sentir chez les classes défavorisées. Ce nouveau rôle consiste donc dans la production des biens et des services urbains ; les municipalités pensent ainsi contrôler les prix du marché. Elles ouvrent leurs propres magasins et supermarchés afin de procurer les produits de base, tels que le pain et le lait, aux habitants à bas prix. En agissant de la sorte, les municipalités entendent défendre les droits des consommateurs et prévenir l'augmentation des prix.

c- Unificatrice et coopérative : Les municipalités doivent chercher les possibilités de coopérer avec les autres collectivités locales pour résoudre les problèmes d'urbanisme qui dépassent leur capacité. Elles jouissent du droit de coopération que la Constitution de 1961 rend possible. Dès lors, les municipalités créent les diverses unions pour la coopération dans plusieurs domaines tels l'économie ou la culture. Les plus étendues sont l'Union des Communes de la Région de Marmara et Bosphore (*Marmara ve Bogazlari Belediyeler Birligi*), créée en 1975, qui comprend les soixante communes, ainsi que les huit communes de la région égéenne qui fondent l'Union des Communes Egéennes (*Ege Belediyeler Birligi*), le 2 février 1977. A ces unions vient s'ajouter, le 10 octobre 1979, l'Union des Communes Turques (*Türk Belediyeler Birligi*) comprenant douze communes²⁵⁸.

d- Créatrice des ressources propres: Le conflit avec le gouvernement central a mis en évidence le fait que celui-ci puisse utiliser le moyen du blocage des ressources contre les communes. Certains pensent que si le gouvernement central n'a pas pris des mesures pour augmenter les ressources municipales, c'était pour les pousser à l'échec²⁵⁹. L'autonomie communale passe donc par des ressources propres. Dans ce sens, conformément à leur idéologie politique, les municipalités sociales-démocrates estiment que la plus value créée grâce aux interventions de l'autorité locale doit revenir à la commune. L'existence de la plus value est le résultat des politiques suivies par les municipalités. Il est tout à fait normal qu'une partie de cet enrichissement reste à la commune afin de servir l'intérêt public.

²⁵⁸ ELICIN-ARIKAN (Y.), op. cit., p.82.

²⁵⁹ Ibid. p.100.

Il serait intéressant de noter que le CHP fait référence aujourd’hui à cette époque qui devient le thème électoral de la campagne des élections locales de 1994. La gestion transparente et productrice de richesse pour les municipalités était l’argument central de ce parti qui entendait profiter des acquis de cette période. Il croyait fermement que ses municipalités avaient bien donné l’exemple d’une gestion rationnelle²⁶⁰.

En fait, il semble que ce mouvement ne soit pas propre au CHP puisqu’ il apparaît comme un phénomène mondial ; on en constate aussi un exemple en France.

1.2-Le contenu du nouveau municipalisme du parti socialiste français

Le parti socialiste français de l’époque adopte une approche similaire quant aux politiques suivies dans les communes. En prenant le pouvoir local et la démocratie comme deux axes de manifeste, il propose toute une série de solutions aux problèmes locaux dans le cadre d’un programme pour les élections de mars 1977²⁶¹. Ce programme met l’accent sur la crise à laquelle sont confrontées les communes. Elle apparaît dans les rapports entre le pouvoir central et le pouvoir local. D’un côté, les communes sont étouffées par la centralisation de l’Etat qui retarde gravement l’exécution des projets de ces administrations locales. De l’autre côté, elles manquent de ressources propres suffisantes qui les rendent impuissantes vis-à-vis de l’Etat centralisé²⁶². Face à cette situation le programme du parti socialiste envisage de surmonter la crise d’identité des communes.

Le programme ne se contente pas en effet de critiquer la manière dont réagit le parti de droite, il s’efforce d’exprimer un nouveau mode de gestion locale. Partant de cet esprit, le programme socialiste se conçoit autour de trois axes :

²⁶⁰ CHP, **Yerel Yönetimler : Yeni Yapılar, Yeni Öneriler**, (Collectivités locales :Nouvelles structures, nouvelles propositions) Subat 1994, p.5-6.

²⁶¹ **Citoyen dans sa commune**, Propositions municipales socialistes, Flammarion, 1977, p. 3.

²⁶² Ibid. p.22.

a-Les communes doivent être autonomes et fortes²⁶³. Le programme veut développer le pouvoir local et celui des communes qui permettrait de créer un contrepoids au pouvoir de l'Etat central. Pour que les communes puissent avoir une autonomie réelle, il faudrait leur assurer les moyens de cette autonomie. Autrement dit, elles doivent disposer des moyens humains, techniques, financiers et économiques.

b-Les communes doivent être des lieux où « il fasse bon vivre²⁶⁴. Pour les socialistes, la commune est non seulement une institution mais aussi le territoire de la vie quotidienne. Il est indispensable de l'organiser de manière à ce que les citoyens vivent dans les meilleures conditions. Cela suppose d'abord le traitement des questions d'urbanisme et ensuite, de services collectifs qui nécessitent une attention particulière aux besoins de chacun dans le respect de sa dignité.

c-Les communes sont des foyers de démocratie²⁶⁵. Les socialistes entendent par-là le fait qu'il faut aussi développer un nouveau rapport entre les élus et les citoyens. La participation active de ces derniers à l'exercice du pouvoir est indispensable pour réhabiliter la vie politique. Pour rendre aux citoyens le plus de pouvoirs possibles, il faut donc que ceux-ci puissent réellement accéder aux moyens d'information, d'expression et d'action collective. Le programme entend mettre en pratique cette volonté par la démocratisation du fonctionnement du conseil municipal, par une véritable politique d'information, par la participation des citoyens au pouvoir municipal et par la décentralisation et le partage du pouvoir municipal²⁶⁶.

Comme les deux programmes sont produits à la même époque, la question est de savoir s'il y a une influence réciproque. Avant tout, il faut noter qu'ils sont l'œuvre des partis de gauche et qu'ils entendent également remettre en question la logique du système existant selon lequel l'Etat centralise le pouvoir. La décentralisation de l'Etat passe alors par le partage des responsabilités publiques entre l'Etat et les collectivités locales. Il faudrait alléger le contrôle

²⁶³ Ibid. p.35.

²⁶⁴ Ibid. p.65.

²⁶⁵ Ibid. p.111.

²⁶⁶ Ibid. p.116.

administratif de l'Etat et privilégier le contrôle juridique. Ce qui est remarquable dans ces programmes, c'est la volonté de renforcer l'autonomie de l'administration communale.

Et puis, les deux programmes sont en d'accord pour que l'autonomie communale passe aussi par l'autonomie financière. Il faut alors engager une nouvelle répartition des ressources qui leur permettrait d'accroître la capacité d'action. Celles-ci ne doivent pas se contenter des ressources provenant du gouvernement central, elles peuvent créer leurs propres ressources. Il s'agit ici d'un changement de logique qui tient à rendre la commune active sur les questions économiques et sociales.

Enfin, la démocratisation du fonctionnement de la commune est l'objet des programmes proposés par les partis de gauche. Les modalités concrètes d'application de cette volonté passent par un double aménagement. D'une part, pour une démocratie réelle et non formelle, il faut inciter les citoyens à s'intéresser à la vie publique locale. Les élections demeurent toujours l'unique occasion de participation, ce qui n'est pas suffisant. Dans ce cas-là, les nouveaux moyens doivent être à la disposition des citoyens pour que ceux-ci exercent un contrôle démocratique sur les institutions communales. Et d'autre part, il serait judicieux de proposer une réforme éventuelle pour améliorer le fonctionnement des conseils municipaux. Leurs compositions devraient permettre à toutes les forces politiques d'y être représentées. Cela réanimera les conseils municipaux qui voient leur rôle se réduire à l'enregistrement des décisions prises par le maire. L'ouverture de leurs activités à la population locale contribuerait également à démocratiser du fonctionnement des conseils municipaux.

Ainsi, l'évolution de la commune classique a contribué à mûrir l'idée qu'un nouveau mode de gestion dans les grandes agglomérations urbaines s'avère nécessaire voire indispensable

SECTION II- L'EMERGENCE DE LA GESTION METROPOLITAINE

L'analyse de la réforme de 1984 amène à voir l'urbanisation rapide en Turquie. Le surpeuplement des grandes villes due aux politiques du gouvernements depuis les années 1950 nécessitait désormais la réorganisation du mode de la gestion des agglomérations urbaines. Comme la loi organique 1580 des communes n'était pas en mesure d'administrer avec son cadre juridique ces agglomérations grandissantes, un nouveau mode de gestion se montrait inévitable.

Sous-Section I- L'analyse du processus d'urbanisation

Partout dans le monde, le processus d'urbanisation semble connaître une accélération en favorisant la concentration de la population dans les plus grandes villes, les seules à pouvoir cristalliser les plus hauts fonctions²⁶⁷ : institutions politiques nationales et internationales, sièges sociaux des grandes firmes multinationales, bourses, équipements culturels...

Ce phénomène d'urbanisation n'a pas tardé à apparaître dans la société turque à partir des années 1950, date qui témoigne d'une transformation de l'économie étatiste, protectionniste en économie libérale. A partir de cette période, la politique économique libérale poursuivie par le gouvernement conduit à des changements importants dans l'agriculture²⁶⁸. Ils accélèrent notamment le processus de la mécanisation qui a deux effets contradictoires. Alors que dans certaines régions la mécanisation aboutit à un changement du mode de production, dans d'autres des systèmes pré-capitalistes subsistent²⁶⁹. Donc, le contraste entre régions développées et sous-développées devient une des causes importantes de l'exode rural. « *Dans les régions où domine l'économie semi-féodale ou la petite paysannerie, les méthodes de culture sont encore archaïques. L'agriculture extensive, des labours peu profonds, la sécheresse, l'érosion, le*

²⁶⁷ BAZIN (M.), « *Introduction :d'Athens à Tachkents, métropoles et espaces métropolisés* », **Cahier d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien (CEMOTI)**, n°24 juillet-décembre 1997, p.4-24.

²⁶⁸ SERTEL (Y.), « *Déstructuration sociale et crise économique (1946-1991)* », **Peuples méditerranéens**, n°60, juillet- septembre 1992, p.33-58.

²⁶⁹ Ibid. p.37.

manque d'engrais artificiel, appauvrit le sol de façon continue. Dans ces régions, le manque de moyens d'existence, l'impossibilité de payer les impôts, l'exploitation des agas, les conditions primitives de vie, sont des facteurs importants de désintégration de l'économie paysanne et de l'exode rural²⁷⁰. » On constate donc, durant la période 1950-1960, l'accélération de la croissance démographique²⁷¹.

Pendant la période 1960-1990, la population urbaine passe ainsi de 7 millions d'habitants à 32 millions. Elle passe de 25% à 55% de la population totale. L'étude de l'évolution de la population de l'époque reflète clairement que la population rurale augmente en moyenne de 1% par an, tandis que la population urbaine atteint en moyenne le taux de 6%²⁷².

Le taux de l'urbanisation subit un ralentissement relatif depuis 1965. Il apparaît que ce ralentissement est lié d'abord aux politiques suivies des gouvernements de l'époque. Ceux-ci appliquent en effet les programmes du soutien aux produits agricoles. Une telle politique contribue au ralentissement de l'exode rural pour un certain moment. Le pays commence depuis lors à connaître une inflation sans précédent qui rend la vie urbaine difficile, accentuée par l'intensité des violences politiques notamment au cours de la période de 1975-1980²⁷³.

L'autre caractéristique de l'exode rural est qu'il concerne particulièrement des grandes villes, et qu'il subit toujours les effets de ce mouvement démographique. Il se concentre plutôt dans les villes ayant une population de 100 000 et plus. Dans de la période de 1960-1990, le chiffre représente approximativement le ¾ de la population urbaine²⁷⁴. Ce qui attire l'attention dans ce mouvement démographique c'est l'espace de l'installation des nouveaux venus. Ils s'installent plus souvent à la périphérie des grandes villes. A titre d'exemple, la population du centre d'Istanbul enregistre au cours de la période 1975-1980 une augmentation de 24.3%, tandis que sa périphérie augmente de 80.1²⁷⁵.

²⁷⁰ Ibid. p.38.

²⁷¹ BAZIN (M.), « *Le réseau urbain de la Turquie* », Travaux de Géographie de Reims, n°65-66, p.90.

²⁷² KELES (R.), *Yerinden Yönetim ve Siyaset...* op. cit., p.251.

²⁷³ Ibid. p.252.

²⁷⁴ Ibid. p.252. La population d'Istanbul s'accroît ainsi de 4,7 millions d'habitants entre 1980 et 1990. Voir SERTEL (Y.), op. cit., p.56.

²⁷⁵ KELES (R.), *Yerinden Yönetim ve Siyaset...* p.253. La ville d'Istanbul en tant que métropole connaît une augmentation de 34.54% au cours de la période de 1990-1997. Voir www.die.gov.tr

Ce flux migratoire incontrôlé dépasse très vite la capacité d'accueil des villes. La structure communale issue de la loi de 1930 s'avère inefficace à ce stade. Certes, l'organisation classique communale qui est essentielle pour assurer la gestion des métropoles confrontées à des problèmes variés affectant la vie quotidienne des habitants n'était pas en mesure d'apporter une solution pertinente et suffisante aux multiples problèmes d'aménagement. Or les grandes villes étaient devenues très difficiles à gérer à cause de la croissance rapide de la population urbaine. Cela rendait l'implantation des services locaux complexes et coûteux. Tout ce processus a contribué à renforcer l'idée qu'une nouvelle organisation au niveau métropolitain était donc inévitable et qu'une coordination à l'échelle métropolitaine serait un remède à l'explosion urbaine. Car les périphéries étaient souvent coupées du centre de la ville métropolitaine, leurs rapports économiques, administratifs, sociaux avec le centre prenaient une forme complexe qui rendait difficile la satisfaction des services locaux.

En outre, on s'interrogeait aussi sur la question de la rentabilité des services. Il est clair qu'il existe des services publics locaux qu'on peut mieux produire au niveau métropolitain. Alors que certains services publics locaux demandent la proximité de la population. Donc sans faire une distinction nette en tenant compte du niveau optimal, il ne serait pas pertinent que chaque unité, quelle que soit la taille, soit chargée de tous les services publics locaux. Cela pourrait éventuellement éviter le gaspillage des ressources déjà insuffisantes.

Sous-Section II- A la recherche d'un nouveau mode de gestion métropolitaine

Parallèlement à l'urbanisation rapide et démesurée, on s'efforce tout au long de ce processus de trouver des solutions convenables. Les efforts s'accentuent notamment depuis des années 1960 pour arriver à un comité formé par le Conseil des Ministres en 1971. Ce comité spécifique avait pour mission d'étudier la question et de faire des propositions. Une des ses propositions qui nous intéresse était ainsi formulée : « *il faudra créer des collectivités locales métropolitaines dans les grandes agglomérations comme Istanbul, Izmir et toute autre. Car la*

division des services entre les communes et les sections des communes rend difficile la coordination et crée des difficultés permanentes²⁷⁶ ».

Les efforts à ce propos ont abouti à un projet de loi communale en 1970. Ce projet insistait sur le critère de la population pour devenir une commune métropolitaine. Il classait donc les communes en fonction de la taille pour appeler communes métropolitaines celles ayant une population de plus de 100 000 habitants. Cette tentative a échoué ; elle n'a pourtant pas empêché la recherche de solutions à la question de nouveau mode de gestion des grandes agglomérations. On constate justement en 1972 la création d'un comité interministériel de la reconstruction afin d'amoindrir les problèmes. Il semble en effet que sa création ait pu combler l'absence d'une administration métropolitaine. De même la loi 6785 sur la reconstruction attribuait au Ministère de la Reconstruction et de l'Habitat la compétence de faire ou faire faire les cartes de zone métropolitaine concernant plusieurs communes s'il l'estimait nécessaire²⁷⁷.

Tous ces projets²⁷⁸ tendent depuis des années à préparer principalement les bases de la création des communes métropolitaines. De ce fait, ils sont caractérisés par le fait de leur destination. Les efforts en question ne visent pas tous les domaines de l'intervention d'une agglomération urbaine mais seulement un côté de la gestion communale qui était souvent relatif à la planification et la reconstruction.

Concernant la recherche d'un nouveau mode de gestion communale au niveau métropolitain, il faudra aussi mettre l'accent sur le cadre juridique dessiné par la Constitution de 1961. Celle-ci ne rendait pas possible la création d'une commune métropolitaine comprenant plusieurs unités locales. Si l'union intercommunale se développait lors de la période de la Constitution de 1961 c'était essentiellement dans le but de surmonter l'impossibilité constitutionnelle en la matière. Les unions intercommunales de cette période ne doivent pas cependant être considérées comme des communes métropolitaines puisqu'elles ne prévoient pas la coopération dans tous les domaines de l'agglomération urbaine. On voit ainsi qu'elles

²⁷⁶ KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset...p.269.

²⁷⁷ Ibid. p.270.

²⁷⁸ Pour la liste détaillée de ces projets on se réfère à ERDUMLU (G.), **Büyükşehir Belediyeleri Arastirmasi**, (Recherche sur les communes métropolitaines)DPT Yayini, Haziran 1993, p.48-49.

s'organisaient plutôt pour une seule activité et qu'elles ne possédaient pas les traits essentiels pour les qualifier de commune métropolitaine²⁷⁹. Il faudra donc attendre la constitution de 1982 qui rendra possible la création d'un nouveau mode gestion au niveau métropolitain.

Sous-Section III- L' adoption d'un nouveau mode de gestion au niveau métropolitain

Le 12 septembre 1980, en réponse à une crise politique, économique et civile de plus en plus aiguë, les militaires prennent le pouvoir par un coup d'Etat qui prétend renouveler entièrement la vie politique en interdisant tous les partis politiques existants et en suscitant la création de nouvelles formations politiques.

Le 29 septembre 1980, le MGK (*Conseil National de la Sécurité*) a révoqué tous les conseils municipaux et maires, il a également dissous tous les partis politiques. Les maires sont remplacés majoritairement par les préfets et sous-préfets, par certains agents publics et aussi des officiers à la retraite et des civils « non partisans ²⁸⁰».

A la lumière des circonstances exceptionnelles de l'époque on peut avancer l'idée que les politiques du régime militaire (1980-1983), consacraient un regard purement administratif d'une part et d'autre part un regard contrôleur sur les collectivités locales²⁸¹. Durant cette période, les décisions prises par le régime militaire visent principalement à faire sentir le pouvoir et la présence de l'Etat central pour résoudre les problèmes urbains. L'essentiel des politiques suivies n'est donc pas de réaliser une réforme globale administrative impliquant l'administration locale mais de rendre possible la bonne exécution des services publics.

Il n'en reste pas moins qu'au nom de l'efficacité de l'exécution des services publics, on constate une politique de l'Etat central vers les collectivités locales lors de cette période marquée par une lourde centralisation. Autrement dit, les politiques suivies impliquent une contradiction

²⁷⁹ KELES (R.), *Yerinden Yönetim ve Siyaset...* p.273.

²⁸⁰ GÖRMEZ (K.), op. cit., p.139. Voir aussi SUNAY (I.), « *La redémocratisation en Turquie.* » in **La Turquie au seuil de l'Europe**, DUMONT (P.) et GEORGEON (F.) (dir.), L'Harmattan, 1991, p.107.

²⁸¹ YILDIRIM (S.), « *Yerel Yönetim ve Demokrasi* » (Décentralisation et démocratie), in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**,...p. 33.

dans leur globalité²⁸². D'une part, le régime militaire adopte la loi 2380 augmentant les ressources communales. Cette politique signifie qu'on entend améliorer le côté fiscal des communes, cela intéresse l'autonomie des communes dont fait partie l'autonomie fiscale. D'autre part, on limite paradoxalement leur autonomie administrative par l'article 127 de la Constitution de 1982, préparée et adoptée sous l'influence du régime militaire. Cet article attribue au Ministre de l'Intérieur la compétence de révoquer les organes locaux élus, contrairement à l'article 116 de la Constitution de 1961 qui ne consacrait pas une telle disposition. Par le degré de la tutelle, l'article 127, tel qu'il est, devient ainsi un élément juridique limitant l'autonomie locale. C'est également le même article qui est la base juridique des communes métropolitaines.

En fait, les premiers pas vers la création des communes métropolitaines sont faits justement durant cette période. La décision n° 34 du MGK prévoit la fusion des petites communes périphériques avec la commune du centre. La raison de cette politique trouve son explication dans cette décision: « *Parallèlement à l'accroissement rapide de la population et l'exode rural, les petites communes qui se placent à la périphérie des communes du centre ne sont plus en mesure de satisfaire suffisamment les services de l'infrastructure, transport, éclairage. De ce fait, leur existence devient la cause d'obstacles à la coordination. Toute commune dans cet état devra être fusionnée le plus tôt possible sous la coordination des commandements d'état de siège aux communes du centre dans un plan.* » Suivant l'application de cette décision, l'effectif des communes tombe de 1.700 en 1980 à 1580 en 1981. On supprime en même temps la personnalité juridique de 150 villages. La fusion conçue par le haut vise donc à rationaliser les services de base comme l'infrastructure, l'eau potable et le transport. Cette façon d'agir signifie qu'on sacrifie la démocratie locale au profit de la rentabilité des services locaux.

Il n'en reste pas moins que la décision n°34 prend les différents modes d'application chez les autorités militaires. Pour mettre fin à la confusion, il a paru pertinent de faire cette fusion par une loi qui sera la loi 2561 dite loi de fusion²⁸³. Le cadre juridique de cette loi intéresse à l'époque

²⁸² KÖKSAL (S.) et KARA (N.), **Büyüksehir Yönetimi :Etkin Yönetim mi ? Yerellesme mi ?** (Administration métropolitaine : Gestion efficace ?Décentralisation ?)Marmara Üniversitesi Yayını, Mart 1998, p.8-9.

²⁸³ Aujourd'hui aussi, certains auteurs croient fermement à la nécessité de la fusion des communes. Pour, par exemple, H.Nadaroglu, l'effectif des communes en Turquie est excessif et certaines d'entre elles sont loin d'avoir une taille optimale. En particulier, les petites communes continuent souvent à solliciter le concours technique de la banque des départements et à faire appel aux aides de l'Etat. cela débouche sur le gaspillage des moyens financiers

les 8 villes métropolitaines puisqu'elle fixe le critère de la population de 300 000 habitants et plus. Ainsi, seules les villes d'Istanbul, Ankara, Izmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya et Eskisehir répondent à ce critère.

Au cours de la période 1981-83, en conclusion de l'application de cette loi, il apparaît à titre d'exemple que les 31 communes et 23 villages d'Istanbul sont privés de leur personnalité juridique. La question qui se pose est de savoir s'il était possible de supprimer leur personnalité juridique par une loi alors que la Constitution de 1961 était encore en vigueur. N'avait-on pas besoin d'une décision constitutionnelle pour mettre fin au mandat des organes locaux ? Pour surmonter ce problème juridique, le MGK adopte une loi sur l'ordre constitutionnel : si ses décisions et les lois adoptées au cours de la période du régime militaire ne sont pas compatibles avec la Constitution de 1961 ou avec les lois en vigueur, ce sont les premiers qui se substituent aux seconds et qui prennent le caractère exécutif. La mise en œuvre d'une telle décision signifiait pourtant l'éloignement du principe de l'autonomie locale²⁸⁴.

Partant de cet esprit, la nouvelle Constitution de 1982 rend possible une nouvelle organisation. En d'autres termes, l'article 127 de la Constitution actuelle, après avoir énuméré les collectivités locales comme le département, la commune et le village, ouvre également la voie à la création de formes de gestion particulière pour les agglomérations urbaines. C'est cet article qui forme actuellement le fondement constitutionnel du modèle de la commune métropolitaine en Turquie. Elle ne doit pas portant être considérée comme une nouvelle sorte de collectivité locale mais comme un nouveau mode de gestion²⁸⁵.

Pour la normalisation de la vie politique, il a fallu attendre les élections du 6 novembre 1983 qui étaient remportées par l'ANAP (Partie de la Mère-Patrie). Celui-ci a pour priorité les politiques de libéralisation économique et est favorable à la décentralisation du système administratif. C'est l'ANAP qui met en place un nouveau mode de gestion au niveau métropolitain.

versés par l'Etat. pour y faire face, la fusion de ce type de communes s'avère indispensable. Voir le quotidien Hürriyet, le 18 février 1998.

²⁸⁴ KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset...p.275.

²⁸⁵ YILDIRIM (T.), Türkiye'nin İdari Teskilatı..., p.169-170.

Arrivé au pouvoir, l'ANAP adopte une politique visant le renforcement des communes. On en retient essentiellement trois points²⁸⁶. D'abord, il a progressivement augmenté les ressources municipales. Dans ce sens, la part locale des taxes nationales est passée de 5% en 1983 à 10,3% en 1987. Il a ensuite transféré un certain nombre de compétences notamment dans le domaine urbain. Enfin, ce qui nous intéresse ici, l'ANAP a créé un nouveau mode de gestion au niveau métropolitain avec le décret-loi n°195 du 8 mars 1984, remplacée par la loi n°3030 du 9 juillet 1984.

A l'Assemblée Nationale, les discussions se concentrent autour de quelques points quant aux objectifs de la loi 3030²⁸⁷. Par cette loi, on entend, d'abord, apporter une solution au développement urbain incontrôlé. Donc, la coordination des questions de la reconstruction, habitat, transport en commun et environnement devrait se faire dans la totalité de la zone métropolitaine en tenant compte de l'ensemble structurel. La loi métropolitaine vise à exécuter rationnellement et convenablement les services d'infrastructures. On veut satisfaire les besoins locaux conformément aux besoins métropolitains. Enfin, il faudra bien préciser les compétences et responsabilités de la commune métropolitaine et des communes d'arrondissement pour ne pas entraîner des querelles de fonctionnement.

A côté des communes dites classiques, la création des communes métropolitaines débouche sur la restructuration générale de l'administration communale et fait complètement la révision du système existant dans les grandes agglomérations urbaines. Ce nouveau modèle à deux niveaux de gestion métropolitaine adoptée par ANAP paraît autant relever d'une stratégie électorale à court terme que d'une nécessité déjà ancienne de réformer l'administration communale²⁸⁸.

Selon les dispositions de la loi 3030, pour avoir la qualité de commune métropolitaine deux conditions sont exigées. D'une part, le critère de la population doit être rempli ; l'agglomération doit avoir une population supérieure à 300 000 habitants. Le second

²⁸⁶ TEKELI (I.), Belediyecilik Yazilari (1976- 1991)...p.110.

²⁸⁷ BAYRAMOGLU-ALADA (A.), **Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetimi Üzerine**, (Sur la gestion de la commune métropolitaine en Turquie) Istanbul, 1995, p.25.

²⁸⁸ ÖNCÜ (A.), « *Du populisme rural au populisme urbain :la politique municipale de l'ANAP (Parti de la Mère-Patrie)* », in **La Turquie au seuil de l'Europe**...p.94.

critère est qu'il doit y avoir plus d'un arrondissement dans le territoire de la métropole concernée. On notera au passage que le seuil démographique établi par la loi est assez bas et va bien au-delà des cinq villes (Istanbul, Ankara, Izmir, Adana et Bursa). En fait, la loi a été mise en application progressivement, en commençant par les trois plus grandes villes et en 1990 huit villes ayant vocation à accéder à ce statut étaient effectivement divisées en arrondissements :les cinq villes précitées plus Gaziantep, Konya et Kayseri.

Il n'en reste pas moins qu'au moment de la formation des nouvelles communes métropolitaines par le décret-loi 504 de 1993, l'attribution de ce statut s'est fait sans rechercher le critère de subdivision en commune d'arrondissement. A sa place, on s'en est tenu à former des sous-communes (*alt kademe belediyeler*). Cette situation trouve son explication dans le fait que le pouvoir central a voulu éviter le coût de la création d'une commune d'arrondissement. Car sa création appelle nécessairement une nouvelle sous-préfecture. Cela signifie que l'implantation de services extérieurs à cette nouvelle entité déconcentrée serait accompagnée de toute une série de charges financières assez élevées.

En fait, les partis politiques au pouvoir n'ont pas l'intention de négliger à ce propos les demandes venant des électeurs. C'est au pouvoir politique de tirer éventuellement les conséquences positives de cette vague de « métropolisation des communes » par le biais de législations. Comme on le verra, la commune métropolitaine dispose de certains avantages en particulier en matière de ressources communales par rapport aux communes gérées, dites « classiques », selon la loi 1580. Cette nouvelle forme de gestion communale attire l'intérêt des élus nationaux ainsi que des élus locaux.

Ayant ainsi étudié l'émergence de la commune métropolitaine et les motifs débouchant sur la mise en place d'un nouveau mode de gestion au niveau métropolitain, il est temps maintenant d'examiner le modèle adopté pour les communes métropolitaines. Parallèlement à la nécessité d'un nouvel aménagement, le modèle métropolitain consacre le type fédératif puisqu'il existe deux niveaux assumant la fourniture des services au niveau métropolitain.

SECTION III- UN NOUVEAU MODELE A DEUX NIVEAUX

En passant de l'échelle des territoires nationaux à celle des métropoles elles-mêmes, on constate partout que leur grande dimension, si elle est une nécessité pour avoir un poids crédible vis-à-vis de l'extérieur, n'est pas sans poser des problèmes variés. Leur extension spatiale oblige à repenser les structures politico-administratives dont les responsables seront confrontés à de graves problèmes de gestion urbaine²⁸⁹. La métropolisation impose donc une réadaptation des découpages politiques et administratifs qui prend des formes différentes en Europe. Par exemple, dans les pays de l'Est, les capitales qui constituent généralement les seules métropoles dynamiques, étaient jusque récemment administrées directement par le pouvoir central. Parallèlement à l'effritement des régimes communistes, on y constate la mise en place des nouvelles structures comme dans le cas de Varsovie, de Prague et de Ljubljana²⁹⁰. L'impact de la métropolisation en Espagne est qu'elle débouche sur l'octroi d'une large autonomie aux régions²⁹¹.

L'impact de la métropolisation sur l'organisation administrative de la Turquie n'a pas tardé de montrer ses effets. Administrées par une loi unique pour toutes les communes depuis la création du nouvel Etat les villes métropolitaines sont désormais gérées par une nouvelle modalité. Il existe en fait deux modes de gestion communale en Turquie. Le premier concerne les communes soumises à la loi 1580 qu'on a étudié dans le premier chapitre. Le deuxième porte sur les communes métropolitaines issues de la réforme de 1984 et dont le cadre juridique est dessiné par la loi 3030.

Le cadre juridique dessiné par la loi 3030 s'inspirant des modèles de Londres, Toronto et Tokyo reflète essentiellement les traits du modèle communal turc. Elle met en place une

²⁸⁹ BAZIN (M.), « Introduction :d'Athens à Tachkents... » p.16.

²⁹⁰ SANGUIN (A-L.), « *Varsovie, Prague et Ljubljana :changements dans l'administration territoriale et le gouvernement local après la fin du communisme* »,in **Métropolisation et politique**, CLAVAL (P.) et SANGUIN (A-L.) (dir.), L'Harmattan, 1997.p.241-255.

²⁹¹ MARTINEZ RODA (F.), « Majorités politiques et fonctionnement de l'aire métropolitaine de Valence », in **Métropolisation et politique**, CLAVAL (P.) et SANGUIN (A-L.) (dir.), L'Harmattan, 1997.p.255-271.

administration métropolitaine communale du type fédératif à deux niveaux²⁹². Dans ce type de gestion, la zone métropolitaine toute entière (ville-mère, villes secondaires, banlieues) est placée sous un seul gouvernement ayant pleine compétence dans un certain nombre de domaines. Ce type de fédéralisme urbain est plus connu sous le nom de « métro-gouvernement ». Le prototype en est la *Municipality of Metropolitain* Toronto. Cette expérience que nous allons étudier à propos de l'approche de la gestion métropolitaine a été imitée en Amérique du Nord ou en Europe (Edmonton, Miami, Saint Paul/Minneapolis, Prague...)²⁹³.

Avant d'attaquer l'étude du modèle à deux niveaux, il paraît utile ici de voir les modalités de la gestion métropolitaine dans le monde.

Sous-Section I-Les modalités de la gestion métropolitaine

A l'heure actuelle, il existe différents modèles de la gestion métropolitaine et différents organismes métropolitains dans le monde. L'adoption d'un de ces modèles est caractérisée par les conditions internes du pays concerné. On constate en fait trois types d'approche concernant le mode de gestion pour les zones métropolitaines²⁹⁴.

a- L'approche coopérative : Les collectivités locales s'accordent sur une coopération volontaire concernant les services locaux. Les formules de coopération sont tantôt formelles tantôt informelles. L'approche coopérative prend soit la forme selon laquelle une collectivité locale apporte un service à une autre collectivité locale. Soit les deux ou plusieurs collectivités locales produisent une activité en commun. Ou bien plusieurs unités décident volontairement de coopérer pour un service local. Ce type de coopérations constitue la coopération officielle. On en voit un bon exemple en France. Il y existe les formules de regroupements communaux qui visent surtout les agglomérations urbaines. Les formules de regroupement recherchent quatre objectifs²⁹⁵. Il s'agit d'abord de permettre aux communes voisines ou à l'Etat

²⁹² BAYRAMOGLU-ALADA (A.), op. cit., p.3.

²⁹³ CLAVAL (P.) et SANGUIN (A.-L.), (dir.), « Conclusion » in **Métropolisation et politique**, L'Harmattan, 1997.p.313.

²⁹⁴ GERAY(C.), KELES (R.) et autres, **Büyüksehir ve İlçe Belediyeleri Arastirmasi**, (Recherche sur les communes métropolitaines et d'arrondissement)TBD- KAD Yayini, Ankara, 1995, p.1.

²⁹⁵ DREYFUS (F.), D'ARCY (F.), **Les Institutions Politiques et Administratives de la France**, 4^{ème} éd., Economica, p.306.

d'obliger une commune à faire partie d'un organisme de regroupement. Ensuite, une institution de regroupement entend prévoir une représentation tenant compte de l'inégalité des communes membres. Et puis, on vise à donner un pouvoir financier propre aux conseils de ces organismes. Enfin, à travers la coopération on a pour but d'élargir leurs compétences à des domaines de plus en plus divers. Ce sont donc le syndicat intercommunal, le district et la communauté urbaine, la communauté des communes qui répondent aux objectifs cités²⁹⁶.

b- L'approche des autorités spéciales : Cette approche vise essentiellement à satisfaire, à travers une autorité spéciale, un service local précis, comme le réseau d'eau potable ou de transport en commun d'une zone métropolitaine. L'autorité spéciale dispose en général de la personnalité juridique et d'un budget propre. Selon la pratique, il peut y avoir les représentations du gouvernement central et celles des collectivités locales pour former les organes délibérants. Les autorités spéciales n'ont compétence souvent que dans un domaine.

En fait, l'administration de l'eau et des égouts d'Istanbul (ISKI) créée en 1981 par la loi 2560 présente un bon exemple des autorités spéciales. Ayant la personnalité juridique et un budget propre, le ISKI se voit être seul compétent dans le domaine d'eau et des égouts de la zone métropolitaine d'Istanbul. On le charge de l'alimentation en eau et la distribution de l'eau potable. Pour réaliser les objectifs dessinés par la loi, le ISKI est responsable de l'établissement des équipements et des installations nécessaires. Suite à la création des communes métropolitaines par la loi 3030 en 1984, l'organe administratif de ISKI a été remplacé par le conseil municipal métropolitain d'Istanbul.

c- L'approche de la gestion métropolitaine : On constate de plus en plus un nouveau mode de gestion qui prend pour objectif de gérer les agglomérations urbaines dans leur globalité. L'approche de la gestion métropolitaine qui vise principalement à apporter une vue globale sur l'administration de la zone métropolitaine prend deux formes distinctes. Elle comprend soit un seul niveau depuis lequel on intervient dans tous les domaines. Soit il s'agit de deux niveaux souvent connus sous l'appellation de type fédératif englobant toutes les unités locales. Il est bien évident que les motifs d'adoption de l'une de ces deux formes dépendent d'une part

²⁹⁶ Idem.

naturellement des structures socio-économiques, culturel et politique du pays concerné. D'autre part, le point de vue sur l'accroissement du rendement des services urbains et la volonté de faciliter la participation des habitants affecte le choix du mode de gestion.

Dans la première forme, les petites unités se voient comme les sections de l'administration métropolitaine. Elles se servent des compétences et des ressources confiées par cette dernière. La commune métropolitaine de Londres (*Greater London Council*) d'après 1986 en fournit l'exemple typique.

Dans la deuxième forme qu'a adopté la Turquie, chaque niveau dispose des compétences et ressources diverses dessinées par la loi. Le partage des responsabilités ne présente cependant pas toujours le même caractère dans tous les types de la gestion métropolitaine.

Le modèle à deux niveaux permet la coordination des activités urbaines dans la zone métropolitaine. Il vise également la conservation des principes démocratiques comme l'autonomie locale ou la participation. Pour le partage des responsabilités, le niveau supérieur se voit généralement charger des activités telles que la planification, le transport en commun et l'infrastructure. Elle signifie que le niveau le plus haut s'intéresse principalement aux activités comprenant toute la zone métropolitaine. La coordination et le contrôle des infra communes revient en principe à la commune métropolitaine. De cette manière, le modèle à deux niveaux a pour but d'assurer à la fois l'efficacité optimale et la participation des habitants. Dans le partage des responsabilités, le niveau inférieur assume principalement les tâches quotidiennes. La marge de manœuvre du niveau inférieur peut différer selon la pratique de ce modèle.

Le modèle à deux niveaux s'applique donc dans plusieurs grandes métropoles du monde comme Tokyo, Toronto, Madrid. La ville de Toronto est la plus ancienne adoptant ce modèle²⁹⁷. Ayant acquis son caractère fédératif en 1954, la commune métropolitaine de Toronto témoigne d'une réorganisation impliquant une diminution du chiffre des communes du niveau inférieur. Le processus consiste également en augmentation des compétences du niveau supérieur. Dans le modèle de Toronto, le président du conseil métropolitain est élu par le conseil lui-même. Il est

²⁹⁷ ELİÇİN-ARIKAN (Y.), op. cit. p.54.

membre de chaque comité du conseil tout en gardant son droit de vote. La répartition des dépenses métropolitaines entre les communes inférieures se fait par l'administration métropolitaine de Toronto. Le prélèvement des impôts revient ici aux communes inférieures. Le niveau supérieur est chargé de la police, du transport en commun, du trafic, des services sociaux, de la voirie, des réseaux d'eau et d'égouts collectifs et des services d'ambulance. Il existe des activités, tels les divertissements, les parcs, les bibliothèques, la planification urbaine, le zonage et le développement économique, qui sont exercées communément par les niveaux supérieur et inférieur. Les compétences de ce dernier intéressent principalement la prévention des incendies, les réseaux locaux des égouts, les parkings, la fourniture locale d'eau, le traitement des ordures ménagères, les services d'inspection pour la santé publique et l'imposition.

Adoptant le type fédératif, le modèle métropolitain turc est composé de deux niveaux que sont la commune métropolitaine et les communes d'arrondissement. Il n'en reste pas moins que le fonctionnement du modèle métropolitain montre des particularités propres, il suscite également des querelles entre les deux niveaux.

Sous-Section II- L'analyse du fonctionnement du modèle métropolitain

La Turquie, ayant pris conscience du décalage entre les structures administratives et la réalité urbaine, avait opté pour un système à deux niveaux avec la loi 3030 créant ainsi des communes métropolitaines au-dessus d'un seuil de 300 000 habitants. Au premier niveau se trouvent les communes d'arrondissement tandis que la commune métropolitaine se situe au deuxième niveau. Cette dernière a des organes propres dont le maire métropolitain issu du suffrage universel direct. Mis à part les termes de la loi 3030 du 9 juillet 1984, les communes d'arrondissement sont identiques à la commune définie par la loi 1580 qu'on a décrit dans le premier chapitre.

L'analyse du modèle métropolitain nous conduit ainsi à voir les rapports de la commune métropolitaine avec les communes d'arrondissement avant d'aborder les problèmes du fonctionnement de la gestion métropolitaine.

1- Les rapports de la commune métropolitaine avec les communes d'arrondissement

1.1- La nature des rapports juridiques

Les rapports de la commune métropolitaine avec les communes d'arrondissement ne sont pas l'objet d'une définition nette chez les juristes²⁹⁸. Les rapports juridiques entre deux niveaux sont qualifiés, pour certains, de tutelle au niveau local (*mahalli düzeyde vesayet*) puisqu'une personne publique locale se voit dominante sur les autres dans le cadre de la loi organique. Car la première, la commune métropolitaine, possède les moyens juridiques de contrôle sur les deuxièmes : les communes d'arrondissement. Une partie des juristes estiment pour leur part qu'il s'agit d'une tutelle administrative intérieure (*iç idari vesayet*), tandis que les autres le qualifient du contrôle administratif extérieur (*dis idari denetim*). Quelles que soient les qualifications données, il n'empêche que la loi 3030 est basée sur l'unité de la commune métropolitaine et des communes d'arrondissement. Dans l'esprit de la loi, il revient à la première le rôle de réaliser un travail harmonieux à travers sa surveillance sur les activités des deuxièmes.

Le cadre juridique essentiellement basé sur la loi 3030 consacre en effet l'hégémonie de la commune métropolitaine sur les communes d'arrondissement. Les organes de la commune métropolitaine sont habilités à programmer et exécuter les affaires de la zone métropolitaine et tiennent à rendre harmonieuses des activités des communes d'arrondissement dans le respect de l'unité de la gestion métropolitaine. C'est ainsi que le conseil municipal métropolitain fait le plan et le programme des investissements au niveau métropolitain de même qu'il approuve le plan d'application de la reconstruction (*tatbikat imar planı*) conformément au plan du régulateur métropolitain (*nazim imar planı*) (l'article 6/A de la loi 3030). Le conseil municipal métropolitain se voit également responsable de prendre les mesures au cas où il y aurait des conflits entre la commune métropolitaine et les communes d'arrondissement ou entre celles-ci. Dans ce cas-là, les communes d'arrondissement sont tenues d'appliquer la décision du conseil municipal métropolitain (l'article 24/1). L'entrée en vigueur des budgets des communes d'arrondissement passe par l'approbation du conseil municipal qui peut le faire soit avec modification ou sans modification.

²⁹⁸ BAYRAMOGLU-ALADA(A.), op. cit., p.36.

En tant qu'organe exécutif, le maire métropolitain a aussi un poids décisif sur les rapports juridiques des deux niveaux. L'article 14/2 lui attribue alors la compétence de coordonner les services des communes d'arrondissement. Son poids s'accentue notamment par le fait que toutes les décisions du conseil municipal métropolitain et des conseils municipaux d'arrondissement n'entrent en vigueur qu'après l'approbation du maire métropolitain. Celui-ci peut utiliser son « véto » en demandant au conseil concerné de réviser la décision en question. Elle n'entre en vigueur que si le conseil insiste sur sa décision initiale avec une majorité de 2/3 (l'article 14/3-4).

1.2- L'ambiguïté de la répartition des responsabilités entre deux niveaux

Dans le modèle actuel de gestion métropolitaine, les communes d'arrondissement semblent être secondaires quant à la répartition des pouvoirs. Cette situation est considérée comme étant la conséquence de ce type de gestion qui est basé sur l'idée d'assurer la coordination des services urbains dans la zone métropolitaine.

Le nouveau modèle à deux niveaux est destiné à la fois à centraliser certaines fonctions et à en décentraliser d'autres²⁹⁹. Autrement dit, les fonctions relatives à l'élaboration des réglementations, à la détermination des objectifs, et d'une façon générale à la planification de la mise en œuvre de ces réglementations, sont désignées sous le terme de fonctions « métropolitaines », *anakent*. Par ailleurs, la mairie métropolitaine s'occupe des infrastructures, de la construction du maintien des voiries, elle est aussi chargée de la protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la préparation du plan urbain. Le premier niveau de la gestion métropolitaine représente une population beaucoup plus large que les précédentes communes puisque les petites communes et zones périphériques ont été en grande partie regroupées et annexées à la commune métropolitaine.

Le second niveau, le niveau local, regroupe les fonctions telles que la programmation d'activités précises, l'exécution au jour le jour des services³⁰⁰. Le rôle des unités du second niveau

²⁹⁹ ÖNCÜ (A.), op. cit. p.88.

³⁰⁰ ERGÜDER (U.), « Patterns of authority »in **Local Gouvernement in Turkey**, edited by M.Heper, Routledge, London, 1989, p.30-72.

est ainsi essentiellement un rôle d'exécution. La répartition des responsabilités entre les deux niveaux n'est pas toujours claire et provoque parfois des querelles. Il arrive parfois que l'exécution d'un service urbain reste incomplet du fait du chevauchement des bornes de deux niveaux. « *Il est vrai que le partage des responsabilité n'est pas assez net. Car il y a des moments où on ne sait pas quelle commune est responsable de la tâche concernée. Il y a des services comme celui des zones vertes et des parcs ou celui des sports qui sont confiés légalement aux deux niveaux. Cela pose le problème de la coordination.*³⁰¹ » Il n'est pas non plus rare de voir qu'une tâche fait l'objet d'intervention de deux niveaux ou bien qu'elle se trouve sans maître du fait de l'abandon par la commune métropolitaine et par la commune d'arrondissement concernée. Les conflits se concentrent notamment dans les domaines de la planification, de la reconstruction et de l'infrastructure. « *En pratique, il est possible que les responsabilités se chevauchent. En tant que commune d'arrondissement, on assume les tâches dans les territoires fixés par la loi. Le territoire de la commune métropolitaine est l'addition des territoires des communes d'arrondissement. Il existe donc les deux autorités différentes sur le même territoire. Dans ce cas, il est important de faire une nette distinction entre les tâches dévolues à chacune. Or, la législation en vigueur ne tranche pas la question de manière nette. Par exemple, dans les domaines de la planification, de la reconstruction et de l'infrastructure, on a du parfois mal à saisir à quelle appartient autorité la compétence d'agir*³⁰². » La période de 1984-1990 vient justifier cette remarque en ce sens que l'utilisation de la compétence de la planification représente 90% des conflits administratifs issus de la loi 3030³⁰³.

Les conflits relatifs à la planification peuvent s'expliquer par deux raisons³⁰⁴. Il faut d'abord tenir compte du fait que l'objectif de la création de la commune métropolitaine est de répondre aux demandes du développement physique de la zone métropolitaine. En fonction des évolutions probables, elle est tenue de réaménager le sol dans un plan urbain. C'est justement l'idée de coordonner et de contrôler le développement urbain désordonné qui favorise la naissance de la commune métropolitaine. L'article 6/A-B de la loi 3030 souligne effectivement cette perspective. Il attribue à la commune métropolitaine la compétence de faire un plan de

³⁰¹ Entretien avec S.Sirmen, maire métropolitain d'Izmit, le 03.07.2001.

³⁰² Entretien avec M.Bozgeyik, maire de Sehitkamil.

³⁰³ BAYRAMOGLU-ALADA(A.), op. cit., p.50.

³⁰⁴ Idem.

régulation ou de le faire faire en même temps qu'elle est dotée de la compétence d'approver les plans d'application de la reconstruction des communes d'arrondissement en fonction du plan du régulateur métropolitain pour les rendre harmonieux. Le processus de l'harmonisation ne se réalise pas toujours dans un climat convenable. Suivant les modifications des plans d'application de la reconstruction par la commune métropolitaine, la commune d'arrondissement concernée saisit donc le tribunal administratif pour trancher le conflit.

La deuxième raison porte apparemment sur le fait que les villes deviennent de plus en plus l'objet de spéculations. Parallèlement à l'extension démesurée des villes métropolitaines, ce phénomène prend aussi une importance particulière. L'espace urbain faisant partie des mouvements spéculatifs voit augmenter sa valeur économique. D'où l'espoir du partage de la valeur économique urbaine apparaît comme une cause non négligeable des conflits entre les deux niveaux.

En fait, la commune métropolitaine se dote de deux organismes de coordination en vue d'organiser certains services locaux. Ils exercent leur tâches sous la présidence du maire métropolitain. D'une part, le centre de coordination pour l'infrastructure, *altyapi koordinasyon merkezi*, est chargé de faire un bilan de tous les investissements entrepris par les établissements publics et de préparer un programme définitif dans le contexte du plan de développement national et des programmes annuels. Il réalise ainsi la réorganisation et la coordination des investissements qui seront effectués par différentes agences publiques dans un programme commun. Et d'autre part, le centre de coordination pour le transport, *ulasim koordinasyon merkezi*, programme les plans de transport et fixe également la tarification des services de transport. Les décisions de ces centres de coordination s'appliquent à toutes les communes d'arrondissement et à d'autres établissements publics concernés.

En outre, certaines tâches dévolues aux communes d'arrondissement peuvent être assumées par la commune métropolitaine dans la mesure où la commune d'arrondissement concernée fait la demande et finance les dépenses nécessaires d'une part et d'autre part l'accord du conseil métropolitain est indispensable (l'article 7/2 de la loi de 3030).

Il semble que l'esprit de la loi 3030 nécessite véritablement l'harmonisation des activités des deux niveaux. C'est pourquoi elle précise les principes essentiels auxquels doit être soumise la commune métropolitaine au cours de ses activités. De ce fait elle est obligée de tenir compte d'une part, des possibilités techniques et financières des communes d'arrondissement. Et puis, la population de ces dernières est un élément décisif de même qu'on prend en considération leur sphère d'activité. Il est prévu par ailleurs que cela permettrait de redistribuer équitablement les ressources et les services entre les communes d'arrondissement concernées. Pour atteindre cet équilibre, le règlement d'application, datant du 12 décembre 1984, vient ajouter les deux autres critères. On tient compte, d'une part, du développement saisonnier ; cela prend son sens dans les communes d'arrondissement touristiques. Il s'agit d'autre part de la structure socio-économique de la commune d'arrondissement concerné.

En fait, la coordination n'est pas toujours facile à réaliser. Elle prend notamment une toute autre dimension quand il s'agit d'une cohabitation entre deux niveaux. Au cours de cette période, le modèle de la gestion communale est susceptible de provoquer des querelles. Le parti politique d'appartenance des maires de deux niveaux joue un rôle central. L'appartenance d'un maire d'arrondissement au même parti politique que le maire métropolitain diminue sans doute les querelles éventuelles et est un avantage non négligeable. Sinon, en cas de désaccord, la commune métropolitaine peut se servir des moyens juridiques pour paralyser le fonctionnement de la commune d'arrondissement.

Puisque les rapports des communes d'arrondissements avec la commune métropolitaine sont complexes le bon fonctionnement d'une cohabitation éventuelle dépend alors de la bonne volonté des maires métropolitains et de ceux des communes d'arrondissement³⁰⁵. Se trouvant face à un maire métropolitain d'appartenance politique différente un maire d'arrondissement est convaincu de maintenir la parfaite entente. Sinon, il ne serait pas étonnant de voir d'innombrables conflits et de risquer de perdre la marge de manœuvre sur la gestion de sa commune. La loi organique métropolitaine dote le maire métropolitain des moyens juridiques permettant de limiter la liberté d'action des communes d'arrondissement. Il y a des moments où ce maire cherche à trouver un compromis sur les politiques de sa commune pour que les décisions de la commune

³⁰⁵ Entretien avec S.Sirmen, maire métropolitain d'Izmit.

d'arrondissement ne soient pas bloquées par un véto éventuel. « *Vu l'aménagement législatif le dysfonctionnement du modèle à deux niveaux est possible. Puisque le maire métropolitain est doté des pouvoirs énormes, cela peut poser des problèmes sur les rapports des deux niveaux. Il est tout à fait possible qu'il agisse par des intentions partisanes surtout dans les périodes de cohabitation. Il en résulte que le bon fonctionnement du système dépend largement des bonnes volontés des maires, tout en gardant cette intention qu'on arrive à réaliser le bon partenariat avec la commune métropolitaine*³⁰⁶. » En cas de désaccord entre les deux niveaux, le fonctionnement du modèle risque de pousser les maires d'arrondissement à agir illégalement ou à la marge des lois, créant des faits accomplis³⁰⁷.

Il en résulte que les maires d'arrondissement n'ont pas assez de pouvoirs. Un exemple montre leur situation en comparant leurs pouvoirs à ceux d'un maire d'une petite ville. « *Le maire et le conseil municipal d'une petite ville anatolienne avec 20.000 d'habitants ont plus de pouvoir que le maire et le conseil municipal d'arrondissement de Bakirköy d'Istanbul qui sont élus par un million d'habitants*³⁰⁸. »

³⁰⁶ M.Bozgeyik, maire de Sehitkamil.

³⁰⁷ ELICIN-ARIKAN (Y.), La décentralisation...p.221.

³⁰⁸ KALAYCIOGLU (E.), « *Division of responsibility* » in Local government in Turkey ... p.22.

Tableau 8:La répartition des compétences entre deux niveaux

Services	Commune métropolitaine	Commune d'arrondissement
PLANIFICATION ET PROSPERITE		
Schéma directeur	X	
Plan et programme d'investissement	x	
Plan d'occupation des sols		X
Permis de construire et contrôle de construction		X
Voiries et places	x	
Zones vertes et parcs	x	X
Construction des parkings et gares	x	
SERVICES COMMUNAUX DE BASE		
Enlèvement des ordures		X
Eteindre l'incendie	x	
Nomination des rues	x	
Trafic	x	
Propreté et contrôle		X
Sport et espaces de repos	x	X
Cimetière	x	
Police municipale	x	X
Egouts	x	
SANTE		
Santé environnementale	x	
Hôpital	x	
Espaces vert	x	x
Fixer les lieux des déchargés endustrielles	x	
SOCIAL ET CULTUREL		
Distraction	x	x
Bibliothèque	x	x
Espace de sport	x	x
Garderie pour les enfants et les personnes âgées	x	x
Culture	x	x
SERVICES ECONOMIQUES		
Transport public	x	
Parking	X	
Eau potable	X	
Gaz	X	
Chauffage central	x	
Halles et abattoir	x	X
Zones industrielles organisées	x	

Source :ÖNCEL (Y.),**Mahalli İdareler Maliyesi**, (Fiscalité des collectivités locales), 3éd., 1998, p.154.

2- La répartition financière entre deux niveaux

Le partage des ressources entre la commune métropolitaine et les communes d'arrondissement se fait sur de bases définies par diverses lois. La commune métropolitaine a le droit de prélever la part soit sur ses ressources ou sur les impôts d'Etat. C'est le principe essentiel du partage. L'autre aspect de cette question consiste dans l'aide financière (l'article 7 de la loi 3030). Selon le règlement d'application de la loi organique des communes métropolitaines, c'est le conseil municipal métropolitain qui décide des conditions et des formes d'aides aux communes d'arrondissement. L'article 30 du règlement d'application vient préciser les critères d'aide pour empêcher les attitudes partisanes³⁰⁹. Les aides doivent alors se faire en fonction de la population, des changements saisonniers, de l'insuffisance du développement socio-économique, de l'insuffisance du budget et du patrimoine et de l'absence de certaines ressources prévues dans le budget. Il laisse pourtant en suspens la prérogative de ces critères.

La question est alors de savoir comment on va appliquer concrètement ces critères. Au cas où il y aurait plusieurs communes d'arrondissement ayant un ou plusieurs de ces critères, la destination des aides risque d'être déterminée sous l'influence des attitudes partisanes. Ce cas de figure peut se concrétiser notamment durant la période de cohabitation entre deux niveaux. Tout dépendra donc de la bonne volonté du maire métropolitain, président du conseil municipal métropolitain³¹⁰.

Avant d'étudier la structure de la commune métropolitaine, il serait utile d'exposer une enquête réalisée auprès des élus locaux, agents publics municipaux et experts concernant les problèmes principaux de deux niveaux.

³⁰⁹ GERAY (C.), KELES (R.) et autres, op. cit., p.8.

Tableau 9:Les problèmes principaux entre les deux niveaux

	Elus		Agents publics municipaux		Total		Experts (universitaires et agents publics centraux)	
	Nombre	Taux %	Nombre	Taux %	Nombre	Taux %	Nombre	Taux %
Partage des compétences	36	36.0	32	37.3	68	36.6	12	40.1
Partage des tâches	22	22.0	21	24.4	43	23.1	10	33.3
Intervention de la commune métropolitaine dans les affaires de la commune d'arrondissement	19	19.0	9	10.4	28	15.0	5	16.6
Distribution des ressources	23	23.0	24	27.9	47	25.2	3	1.0
Total	100	100	86	100	186	100	30	100

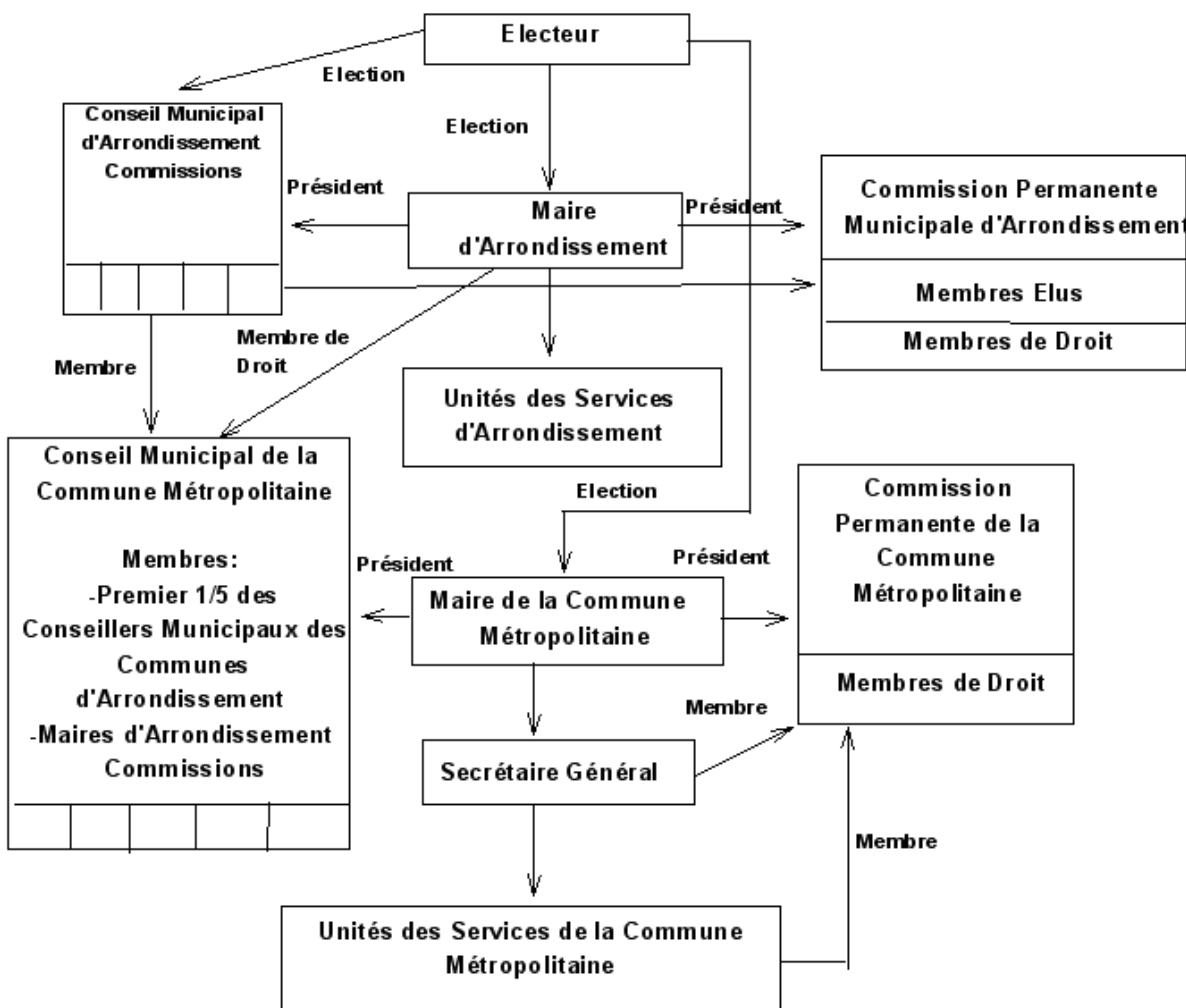
Source : GERAY (C.), KELES (R.) et autres, **Büyüksehir ve İlçe Belediyeleri Arastirmasi**, (Recherche sur les communes métropolitaines et communes d'arrondissement) TBD et KAD Yayini, Ankara, 1995, p.23.

Le premier point à retenir de cette enquête est que les élus municipaux (36 %), les agents publics municipaux (37.3%) et les experts (40.1%) mettent l'accent sur le problème de répartition des compétences qui est considéré comme le problème le plus important. 23 % des élus municipaux et 27.9% des agents publics municipaux et 1.0% des experts placent, pour leur part, le problème de la distribution des ressources au premier rang. Le problème de la répartition des tâches s'élève à 22 % des élus municipaux, à 24.4% chez les agents publics municipaux et à 33.3% chez les experts. 19 % des élus municipaux, 10.4% des agents publics municipaux et

³¹⁰ Entretien avec M.Bozgeyik, maire de Sehitkamil.

16.6% des experts soulignent le problème de l'intervention de la commune métropolitaine dans les affaires de la commune d'arrondissement comme le principal problème.

Figure 5 : LE SCHEMA D'ORGANISATION DE LA COMMUNE METROPOLITAINE



Source : GÖZÜBÜYÜK (S.), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, (Organisation administrative de la Turquie), 7 ème, éd., 2001. p.187.

3- Le modèle à deux niveaux favorise la puissance de la fonction mayoriale

La commune métropolitaine assume ses responsabilités par trois organes que sont le conseil métropolitain, *büyükşehir belediye meclisi*, le maire métropolitain, *büyükşehir belediye baskani*, et la commission permanente métropolitaine, *büyükşehir belediye encümeni*. Parmi ces trois organes, le modèle de la gestion communale consacre l'hégémonie du maire métropolitain. Celui-ci surveille les activités de deux autres organes par ses moyens juridiques et par sa légitimité qu'il tient directement des habitants.

Etant composé du maire métropolitain, des maires des communes d'arrondissement et des conseillers municipaux qui représentent un cinquième de chaque commune d'arrondissement, le conseil municipal métropolitain est tenu de délibérer des affaires de la commune métropolitaine. Il s'agit donc d'un organe délibérant dont les membres sont élus pour cinq ans. En fait, les habitants de la commune métropolitaine élisent le même jour à la fois le maire métropolitain, le maire et les conseillers municipaux d'arrondissement concerné, le chef et les membres du conseil exécutif de leur quartier (*mahalle muhtarligi*)³¹¹.

En tant qu'organe exécutif, le maire métropolitain est non seulement tenu d'exercer les fonctions imposées par les lois mais il est aussi appelé à organiser une coordination entre les communes d'arrondissement. Comme on vient de le souligner, le maire agit comme dernière instance lorsqu'il donne son avis sur les décisions prises soit par le conseil municipal métropolitain, soit par les conseils des communes d'arrondissement. Il ne faut pas oublier que si le maire métropolitain l'estime nécessaire, il peut se servir de son véto en demandant au conseil concerné de réviser la décision en question.

³¹¹ Bien qu'on applique l'élection à la composition de ses organes, le quartier ne doit pas être considéré comme une collectivité locale mais une simple circonscription administrative. On ne lui reconnaît pas la personnalité juridique. Le quartier se voit essentiellement charger d'aider l'administration centrale dans le domaine militaire, de la santé, de la sécurité et les registres de la population. Sous cet angle, il est considéré comme une échelle de l'administration centrale dans la circonscription communale. Voir KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset... p.248-249.

Les pouvoirs exécutifs du maire métropolitain suscitent des critiques formulées par divers milieux³¹². Les inquiétudes apparaissent dès la mise en place du modèle de la gestion métropolitaine. A cet égard, nous devons tenir compte de deux points essentiels relatifs aux pouvoirs du maire métropolitain. D'abord, le conseil métropolitain et le conseil d'arrondissement sont, en quelque sorte, sous la tutelle du maire. Si l'on rappelle que l'approbation des décisions du conseil métropolitain et de celles des conseils d'arrondissement sont soumises à l'agrément du maire, on aura bien conscience du niveau de son pouvoir. Dans le cas de figure où le maire se sert de son droit de veto, le conseil qui est le maître de la décision concernée devrait insister avec une majorité de deux tiers. Ce cas de figure n'empêche pas le maire de pouvoir saisir la juridiction administrative. Et puis, l'article 42 du règlement d'application concernant la loi organique des communes métropolitaines vient apporter des dispositions profitant au maire métropolitain. Le règlement en question va même plus loin que la loi 3030 en ce sens que si le maire métropolitain l'estime nécessaire, il peut changer les délibérations du conseil métropolitain et des conseils d'arrondissement. Ainsi, le maire métropolitain a le dernier mot sans même chercher le consentement de ces derniers. Le pouvoir de modification d'une décision de conseil concerné peut déboucher sur le fait qu'elle peut prendre une forme qui n'a pas été prévue par la décision initiale. Ainsi le droit de veto et celui de modification affirment de manière nette la prédominance du maire sur les conseils concernés.

Une étude consacrée au processus de la prise de la décision dans la commune métropolitain d'Istanbul vient confirmer également d'une autre manière le poids du maire sur le conseil métropolitain³¹³. Les décisions prises par les conseils d'arrondissements et par le conseil métropolitain sont transmises par le maire aux commissions concernées. On y voit le même problème de représentation à propos de la commune dite classique. Comme la législation en vigueur laisse en suspens la composition de ces commissions, il n'y a pratiquement pas de conseillers d'opposition. Ces derniers ne peuvent donc pas participer aux discussions ni à la prise de décision. Les propositions faites lors de la délibération du conseil municipal métropolitain ne changent pas la décision prise par la commission concernée. Les décisions transmises au conseil municipal métropolitain par les commissions sont l'œuvre du parti au pouvoir et notamment du

³¹² ELİÇİN-ARIKAN (Y.) « *Municipalités métropolitaines et municipalités d'arrondissement en Turquie* », **Cahiers d'études sur la Méditerranée et le monde turco-iranien**, (CEMOTI), n°24 juillet-décembre 1997, p.78.

³¹³ KÖKSAL (S.) et KARA (N.), op. cit., p.44.

maire métropolitain. Le parti au pouvoir informe ses conseillers des décisions prises par les commissions lors des réunions internes. De ce point de vue-là, les réunions internes remplacent en quelque sorte le conseil municipal métropolitain. Donc, le conseil métropolitain qui se comporte comme un organe de la ratification des décisions prises par le maire voit son rôle se réduire.

Le poids du maire s'affirme encore sur la commission permanente municipale. Par rapport à la commission permanente municipale et départementale la commission présente une particularité quant à sa composition. Elle est composée entièrement des directeurs des départements municipaux comme ceux de l'urbanisme, des affaires techniques et juridiques, du service du personnel et du comptable. A cette composition s'ajoute le secrétaire général nommé par le ministre de l'Intérieur sur la proposition du maire métropolitain. Le secrétaire général fait sentir de plus en plus son poids. Car, il peut obtenir la délégation du maire métropolitain pour accomplir les tâches exécutives.

Comme la commission se comporte à la fois comme organe délibératif, consultatif et exécutif, elle prend les décisions stratégiques au nom de la commune métropolitaine. La commission prend les décisions à la place du conseil métropolitain lorsque celui-ci ne se réunit pas en session. Ceci explique qu'un organe délibérant élu est remplacé par un organe composé des fonctionnaires locaux. Il ne serait pas difficile d'imaginer que ceux-ci demeurent sous l'influence du maire métropolitain, le supérieur hiérarchique de l'administration de la commune métropolitaine.

L'existence du secrétaire général, bras droit du maire, prévue par la législation concernant les communes métropolitaines, sert aussi à consolider le pouvoir du maire métropolitain. Nommé sur proposition de ce dernier par le Ministre de l'Intérieur, le secrétaire général de la commune métropolitaine assume, selon la loi 3030, les responsabilités, confiées par le maire, sous son contrôle et en fonction de ses directives. Dans la pratique, le maire laisse souvent exécuter les affaires locales à ce bureaucrate municipal ou ses adjoints. Cette pratique oblige les conseillers municipaux à entretenir les rapports permanents avec le secrétaire général. Etant fonctionnaire, ce dernier n'a aucune responsabilité devant le conseil municipal métropolitain du fait du mode de sa

nomination et sa position juridique. Après le maire, le secrétaire général devient ainsi le personnage le plus important. Le schéma organisationnel de la commune métropolitaine d'Istanbul est significatif à cet égard et vient confirmer la place attribuée au secrétaire général³¹⁴.

Les pouvoirs dont disposent les maires métropolitains ne sont pas sans susciter les critiques. Dans une étude consacrée au fonctionnement de modèle métropolitain ils sont conçus comme une sérieuse menace pour le bon fonctionnement de la gestion métropolitaine dès la mise en place de ce nouveau système. Selon cette étude le mandat de B.Dalan à Istanbul entre le 25 mars 1984 et le 26 mars 1989 avait divisé l'opinion publique³¹⁵. Certains avaient apprécié ce nouveau modèle de gestion métropolitaine trouvant le maire entrepreneur et pragmatique. Or il avait été sévèrement critiqué par d'autres surtout par les chambres des urbanistes et des architectes pour avoir institutionnalisé des mœurs qui légitiment sa propre autorité, sans prêter attention au cadre institutionnel et juridique de la planification urbaine.

Le maire d'Istanbul consacre une approche gestionnaire prévoyant de confier les traitements des demandes urgentes et à court terme aux communes d'arrondissement. Lorsqu'il s'agit des grands projets concernant toute la zone métropolitaine son approche prend une autre dimension faisant diminuer l'influence des élus locaux. Dans ce cas de figure, le conseil métropolitain ne dispose pas d'une marge de décision pendant ce processus, son rôle se réduit à approuver les décisions prises par le maire métropolitain. Autrement dit, ni l'opposition ni même les élus ayant la même appartenance politique que le maire ne semblent avoir un poids important. Il est arrivé que le maire semble agir sous l'influence des groupes d'intérêts informels³¹⁶.

En outre, l'étude attire l'attention sur une certaine popularité du maire métropolitain d'Istanbul durant son mandat. Pour chercheurs, cette popularité est dûe à la réaction populaire à l'image négative de la gestion des municipalités précédentes d'une part. Et d'autre part, elle réside dans l'absence de toute opposition politique qui est la conséquence du coup d'Etat militaire de 1980. Le mode de gestion du maire consacrant une prise de décision rapide est

³¹⁴ Ibid. p.17 et sq.

³¹⁵ KÖKSAL (S.) et KARA (N.) cité par ELİÇİN-ARIKAN (Y.), La décentralisation et urbanisation en Turquie...p.184.

³¹⁶ Idem.

apprécié notamment par les nouveaux citadins dont les premières revendications sont la réglementation de l'habitation et la fourniture d'un réseau minimum d'infrastructures. Ils ne prêtent donc guère d'attention au procédé, ni à la nature des décisions à long terme³¹⁷.

Pour Y.Eliçin-Arikan le modèle fait pratiquement du maire métropolitain le seul responsable concernant les politiques sur le tissu urbain. « *Cependant, il comporte également des inconvénients. Le plus important de ces problèmes est dû au fait que le maire fait usage de ses pouvoirs de décision et d'exécution à l'écart de la technocratie municipale « institutionnalisée ». La gestion d'une aussi grande et complexe agglomération métropolitaine qu'Istanbul, sans appui de ces cadres technocrates, urbanistes ou architectes possédant un certain savoir-faire et une information acquise, se révèle comme une des imperfections de ce modèle pragmatique. En effet, la bureaucratie y est considérée comme synonyme du formalisme administratif, kirtasiyecilik, et les rapports non-institutionnalisés ou informels sont privilégiés au détriment de l'amélioration des mécanismes bureaucratiques défaillants ou insuffisants, au motif d'apporter des solutions rapides³¹⁸. »*

En fait, un maire métropolitain insiste sur la nécessité d'un tel aménagement juridique consacrant le leadership du maire. « *Les pouvoirs mayoraux sont compréhensibles voire nécessaires si on tient compte de la logique du modèle à deux niveaux. Car, il suppose une coordination à l'échelle métropolitaine, ce qui n'est possible qu'entre les mains d'une seule personne prenant sa légitimité de l'élection. La consolidation des pouvoirs du maire assure ainsi la cohérence du système fédératif basé sur la prédominance de la commune métropolitaine. Cela permettrait également d'accélérer le processus de décision et de mettre en pratique rapidement des politiques locales concernant toute la zone métropolitaine* ³¹⁹. »

La question qui se pose ici est de savoir si une telle pratique qui se veut rapide et moins bureaucratique ne risquerait pas de court-circuiter les institutions communales. Car le conseil métropolitain, organe délibérant, qui paraît un organe plutôt consultatif- du fait de ses réunions tenues trois fois par an- voit son rôle se réduire. Hors de ses réunions, remplacé par la

³¹⁷ Ibid. p.186.

³¹⁸ Ibid. p.185.

³¹⁹ Entretien avec S.Sirmen, maire métropolitain d'Izmit.

commission permanente métropolitaine, organe totalement composé des bureaucrates municipaux, il se considère donc comme un organe de la ratification des décisions prises par le maire. Comme les mécanismes de contrôle sur la marge de manœuvre du maire ne sont pas suffisants, ce modèle à deux niveaux favorise la fonction mayorale.

Le nouveau modèle métropolitain peut être comparé aux organisations métropolitaines qui ont été entreprises dans les grandes agglomérations à savoir PLM (Paris, Lyon et Marseille) en France. Ces trois villes obéissent à des règles dérogatoires au droit commun communal. Les deux lois jumelles du 31 décembre 1982 les dotent d'une organisation administrative à deux niveaux et d'un régime électoral similaire. Elles continuent d'être des communes de plein exercice, dirigées par un conseil délibérant élu au suffrage universel qui choisit en son sein le maire et les adjoints. La réforme permet de rapprocher les citoyens de leurs élus pour les problèmes de la vie quotidienne. De ce point de vue, elle signifie ainsi le prolongement des réformes décentralisatrices mise en place par le gouvernement³²⁰.

L'élément nouveau de cette législation est la création, dans ces trois villes, de l'arrondissement animé par un conseil d'arrondissement, élu au suffrage universel direct, désignant en son sein un maire et des adjoints d'arrondissement.

En fait, les communes de Paris, Marseille et Lyon sont divisées respectivement en 20, 16 et 9 arrondissements dotés de conseils élus au suffrage universel direct, de maires et d'adjoints au maire élus par les conseillers eux-mêmes. Le conseil de Paris compte 163 sièges, ceux de Marseille et de Lyon 101 et 73 sièges. À la tête de chaque arrondissement ou groupe d'arrondissement (Marseille) se place un maire d'arrondissement ou de secteur. L'effectif des maires et de conseils est égal à l'effectif d'arrondissements. Chaque arrondissement correspond à un secteur électoral. Par contre, les 16 arrondissements de Marseille sont regroupés 2 à 2 en 8 secteurs. Ces secteurs électoraux servent de cadre à la désignation des conseillers municipaux mais aussi des conseillers d'arrondissement. Chaque conseil d'arrondissement comprend un tiers de conseillers municipaux et deux tiers de conseillers d'arrondissements élus dans le secteur.

³²⁰ BLANC (J.) et REMOND (B.), op. cit., p.269.

Le maire d'arrondissement est élu par le conseil d'arrondissement en son sein parmi les membres élus au conseil municipal de la commune. Les compétences du maire relèvent de deux catégories. Il exerce des attributions au nom de l'Etat (par exemple pour l'état civil) d'une part et d'autre part au nom de la commune. C'est lui qui prépare et exécute le budget d'arrondissement. Informé par le maire, consulté sur les affaires immobilières, il intervient lors de nombreuses décisions concernant sa circonscription.

Quant aux conseils d'arrondissements, leurs attributions peuvent être regroupées autour de trois thèmes principaux³²¹. D'abord, le conseil d'arrondissement est un centre et un relais d'information. Ensuite, il dispose d'un pouvoir de décision pour les équipements collectifs de proximité à finalité sociale ou récréative. De ce fait, le conseil d'arrondissement décide de l'implantation de cette sorte d'établissement comme des crèches, jardins d'enfants, maisons de jeunes, petits espaces verts. C'est à lui aussi de délibérer sur leur localisation et leur programme. Enfin, il constitue une structure d'accueil et de contact notamment avec les associations. Au niveau de l'arrondissement, et pour permettre une meilleure concertation avec les associations, est créé un comité d'initiative et de consultation d'arrondissement, dans lequel celles-ci sont représentées.

Si les conseils d'arrondissement sont dotés de certaines compétences de décision et de gestion, elles sont en réalité assez limitées³²². Ceci est très loin d'en faire de véritables municipalités de quartiers³²³. L'arrondissement, bien que comprenant des organes élus et disposant d'une certaine autonomie de gestion, est qualifié par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 28 décembre 1982 comme « division administrative » au sein de la commune. De là découle la conclusion qu'il n'est pas une nouvelle collectivité locale et il ne dispose pas de la personnalité juridique³²⁴. Il ne s'agit donc point de créer de nouvelles communautés infra-communales. Lorsqu'il intervient par ses organes, c'est toujours au nom de la commune qu'il agit. L'arrondissement est conçu comme une structure administrative légère dans le but d'être un relais de l'administration vers le citoyen³²⁵.

³²¹ MOREAU (J.), **Administration régionale, départementale et municipale**, Dalloz, 11^{ème} éd., 1995, p.136.

³²² ROUX (A.), « *Le Conseil Constitutionnel et la décentralisation* », in La décentralisation dix ans après...p.52-88.

³²³ SADRAN (P.), **Le système administratif français**, Monchrestien, 1992, p.56.

³²⁴ MOREAU (J.), op. cit., p.139.

³²⁵ BECET (J.M), « *La commune* »in **Droit Public**, MOREAU (J.) dir, Tome 1, 37ème éd., Economica, 1995, p.515.

Pour certains l’arrondissement est, à bien des égards, une création hybride. « *Il est placé sous la dépendance des autorités communales, notamment pour ses finances, mais dispose de pouvoirs autonomes : le contrôle sur ses actes est alors le même que celui qui s'exerce sur les communes. Le mode de désignation des conseils d'arrondissement les soumet aux même luttes partisanes que le conseil municipal, mais il peut arriver qu'un parti ou une coalition placée dans l'opposition au niveau de la commune soit majoritaire dans l'arrondissement. Des conflits, difficiles à surmonter par les procédures existantes, peuvent en résulter*³²⁶».

A l’inverse, les communes d’arrondissement faisant partie de la commune métropolitaine en Turquie ont une personnalité juridique. Leurs organes sont élus directement par les citoyens et sont dotés réellement de compétences propres et délibèrent librement des affaires locales relevant de leur circonscription.

³²⁶ DREYFUS (F.) et D’ARCY (F.), op. cit., p.311.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La première partie de notre étude a porté sur l'analyse des conditions structurelles de l'autonomie locale en Turquie. Cela nécessite l'existence de conseils élus au suffrage universel libre, secret, égalitaire, direct et universel. Comme tous les conseils locaux tels que le conseil municipal, le conseil général, le conseil municipal métropolitain et le conseil des anciens du village sont issus du suffrage universel ; l'existence des conseils élus ne fait pas donc problème.

La responsabilité des organes exécutifs à l'égard des organes délibérants est en principe reconnue dans l'organisation des collectivités locales. La pratique favorise néanmoins par diverses raisons la prédominance des organes exécutifs.

En fait, l'administration communale favorise l'hégémonie du maire qui tire sa puissance de son élection directe. Le maire dispose donc d'une autorité incontestable sur la gestion communale. Ses rapports avec le conseil municipal et la commission permanente en témoignent. Bien que le conseil municipal dispose des moyens juridiques pour mettre en cause la responsabilité du maire, il y recourt rarement. Celui-ci travaille souvent avec les conseillers municipaux ayant la même tendance politique que la sienne. Cela débouche sur le fait qu'ils doivent se plier à la discipline rigoureuse partisane. Sinon, un conseiller municipal agissant en dehors des directives de son groupe risque de ne pas se présenter aux prochaines élections. En outre, il n'est pas sûr que la mise en cause de la responsabilité débouche sur la déchéance du maire. Cette décision revient en dernier ressort à la juridiction administrative qui statue sur la question.

Le fonctionnement de la commune métropolitaine favorise également le pouvoir mayoral. L'élection du maire métropolitain lui fournit un pouvoir incontestable consolidé par la législation en vigueur. Elle le dote du pouvoir de changer les décisions des conseils concernés et la prise d'une décision à la place de l'autorité locale concernée. Même si la responsabilité du maire est mise en cause par le conseil municipal métropolitain cela devient encore plus difficile par rapport

au maire de la commune classique. Car, il faut une majorité qualifiée pour déclencher ce processus.

Le pouvoir mayoral est également renforcé par la subordination de la commission permanente puisqu'elle n'est composée que des agents publics locaux. Comme cette commission est compétente pour régler les affaires locales à la place du conseil métropolitain son poids est particulièrement important. Or, la nature de sa composition est fort discutée au regard de la décision de la Cour Constitutionnelle à propos de la commission départementale. La révision de sa composition en tenant compte de la décision juridictionnelle contribuera certes à la rendre plus démocratique et également à équilibrer le pouvoir mayoral. Du point de vue des rapports des organes communaux, ce mode de gestion est qualifié de présidentiel.

L'hégémonie du préfet en tant qu'organe exécutif sur le conseil général est encore accentué puisqu'il est nommé par le gouvernement central. Le conseil général est bien loin de devenir un contre-pouvoir face au préfet. En pratique, il se voit comme l'instance d'approbation concernant les décisions préparées par le préfet. En plus, toutes ses décisions n'entrent en vigueur qu'après l'accord de ce dernier. Portant les doubles casquettes, le préfet agit non pas comme un élu responsable devant des organes élus et les habitants mais comme un agent subordonné hiérarchiquement au pouvoir central. De ce point de vue, il serait imaginable de réaliser la séparation complète de l'organe exécutif de la collectivité départementale. Une telle rénovation sera certes une innovation importante sur la voie de son autonomie. La passation du pouvoir exécutif à un élu signifiera une mutation institutionnelle fondamentale et permettra au département d'occuper une place particulière.

Par ailleurs, pour avoir un équilibre institutionnel, il serait pertinent d'une part de rendre possible la diversification des catégories sociales au sein des assemblées locales. La représentativité sociale reste encore limitée au sein des conseils locaux. Ces derniers, qui ne sont pas représentatifs des habitants, fonctionnent sous la pression de certaines catégories sociales. Il faudra chercher les moyens pour rapprocher la représentation locale du paysage réel. La meilleure représentation dans les assemblées locales doit donc s'accompagner d'une levée de tous les obstacles législatifs. Cette perspective suppose la suppression de l'interdiction visant

l'élection des agents publics puisqu'ils ne peuvent pas s'y présenter sans démissionner de leurs fonctions.

D'autre part, la participation active et continue des habitants, qui reste toujours insuffisante, apparaît un remède afin d'équilibrer le pouvoir exécutif. L'exigence de la démocratie locale participative intéresse l'analyse des conditions structurelles de l'autonomie. Les actes des autorités locales affectent en effet de manières différentes la vie quotidienne des habitants. Ils sont contribuables pour les impôts locaux composant les ressources locales. Les habitants sont également usagers des services publics locaux, comme ceux de l'enlèvement des ordures, de la création des zones vertes. Toutes ces décisions préparées par les organes exécutifs sont prises lors des réunions des conseils locaux dont la durée légale reste très limitée à l'égard des besoins collectifs accrus et diversifiés. Sur ce point, la démocratie participative prend une ampleur croissante au moment de la préparation et la mise en application des décisions.

Il est donc important d'inciter par tous les moyens les habitants à prendre part aux affaires locales. Cela passe d'abord par l'information mutuelle entre les autorités locales et les habitants³²⁷. Elle nécessite que ces derniers soient mis au courant des projets des autorités locales d'une part. D'autre part, elles doivent être à l'écoute permanente des besoins et des souhaits des électeurs. La démocratie participative peut devenir un outil permettant aux autorités locales de voir les opinions des habitants sur une politique par la voie de la participation directe. Dans ce sens, la question du référendum local doit être discutée. Elle devient importante dans la mesure où les collectivités locales notamment les communes métropolitaines lancent de grands investissements dont l'importance suscite un débat vif dans l'opinion publique.

Ainsi, le degré de l'autonomie des collectivités locales n'est pas seulement défini en fonction des conditions structurelles mais aussi en fonction de leur marge de liberté face à l'Etat. L'étude de leurs rapports administratifs et financiers s'avère indispensable pour compléter notre travail.

³²⁷ RASERA (M.), op. cit., p.84.

DEUXIEME PARTIE : L'AUTONOMIE LIMITEE DES COLLECTIVITES LOCALES A L'EGARD DE L'ETAT

Il est admis dans l'organisation des pouvoirs publics que l'Etat se charge de l'exercice des fonctions régaliennes et que les domaines de la justice, police et sécurité nationale ne doivent relever que de la puissance publique. L'exercice des autres fonctions devient l'objet d'un partage entre le pouvoir central et le pouvoir intermédiaire en fonction du système politique adopté. Ce dernier fait une place plus ou moins grande à la décentralisation. A partir de cela, on entre dans une phase qui exige que le champ des responsabilités soit bien précisé. Le partage des responsabilités doit se faire au bénéfice de l'instance la plus apte à assumer les services publics. Le principe de subsidiarité consacré par l'article 4-3 de la Charte européenne de l'autonomie locale exige que l'on doit confier les compétences propres aux collectivités locales plus proches des habitants. La reconnaissance de ce principe pourra certes contribuer à réorganiser le système de compétences du bas vers le haut³²⁸. En outre, les tâches confiées aux collectivités locales entraînent la mise à leur disposition des moyens nécessaires à leur exercice et une certaine autonomie.

Dans un Etat unitaire, la décentralisation s'accompagne nécessairement d'un contrôle de l'Etat sur les collectivités locales. Le législateur doit faire en sorte que soit garantie la prééminence des intérêts nationaux sur les intérêts locaux³²⁹. A ce propos J.Chevallier souligne justement que « *dans le cadre d'un Etat unitaire, la marge d'autonomie dont disposent les collectivités locales est nécessairement et constitutivement limitée : leur activité se déploie toujours dans le champ de possibles ouvert et délimité par l'Etat ;non seulement leur sphère de compétences est définie et circonscrite par l'Etat, mais encore elles sont tenues de respecter dans l'exercice de ces compétences, les priorités définies au niveau national*³³⁰ ».

Le contrôle est indissociable de l'autonomie. La nature du contrôle varie en fonction de la nature et des objectifs de l'autonomie reconnue aux collectivités locales, mais l'étendue de

³²⁸ DELCAMP (A.), « La charte européenne de l'autonomie locale... », p.145.

³²⁹ ROUX (A.), op. cit., p.59.

³³⁰ CHEVALLIER (J.), « Décentralisation et politiques publiques », AJDA, 20 avril 1992, n°spécial, p.120-126.

l'autonomie dépend de son intensité. Si on tient compte des techniques de contrôle il peut y avoir deux tendances³³¹.

La première consiste à réduire le contrôle administratif exercé par l'Etat à un contrôle de légalité. Il existe différentes pratiques selon les pays. Par exemple, en Allemagne, le contrôle exercé par l'autorité administrative du *Land* peut suspendre l'acte en cause, cela nécessite éventuellement l'intervention du juge sur le recours de la collectivité locale. De même, en Belgique, les actes des autorités communales sont soumises à la tutelle générale d'annulation du gouvernement régional ou du gouverneur de province. Par contre, s'inspirant du modèle français, le contrôle administratif en Espagne prévoit que l'autorité administrative de l'Etat ou de la communauté autonome peut déférer au juge administratif tout acte qu'il estime illégal. En outre, dans tous les pays, l'exercice des compétences déléguées par l'Etat débouche sur un contrôle étendu à l'opportunité. Dans certains pays, ces compétences sont relativement nombreuses. Par exemple, en Allemagne, l'autorité administrative du *Land* est compétente pour adresser des instructions à l'autorité communale. Egalement, en Italie, le préfet est doté du pouvoir de substitution aux actes accomplis au nom de l'Etat.

La seconde tendance est liée aux contrôles financiers. Dans plusieurs pays, ce type de contrôle se renforce en changeant de nature. L'audit s'ajoute au contrôle de régularité de la gestion et il tend à le supplanter ; il se nourrit de la comparaison des performances sur la base d'indicateurs. Il apparaît que ce mouvement est inégalement développé. Par exemple, en Italie, l'objectif de l'amélioration de la gestion a conduit à l'apparition de nouvelles formes de contrôle.

Inversement, les collectivités locales sont compétentes pour recourir au juge administratif ou au juge constitutionnel pour la garantie de leur autonomie³³². En Allemagne, les communes peuvent contester devant le tribunal constitutionnel du Land les actes normatifs du Land portant atteinte au droit de libre administration ou devant la Cour Constitutionnelle fédérale une loi fédérale. En Espagne, une commune peut faire sous certaines conditions un recours devant le tribunal constitutionnel contre une loi de l'Etat ou une loi de la communauté autonome.

³³¹ MARCOU (G.), « *L'autonomie communale :étude comparative* », **Pouvoirs**, 95, 2000, p.75.

³³² Ibid. p.76.

En effet, un des points cruciaux à retenir concernant les rapports de l'Etat et de l'administration locale en Turquie , c'est que la mise en place des collectivités locales n'est pas le résultat des efforts venant du bas mais l'octroi du haut³³³. A partir de l'époque de Tanzimat, on assiste à certains engagements visant à réformer l'Etat. Pour B.Eryilmaz, en conclusion des efforts réformateurs, on voit naître un type d'administration élitiste et non participative. Ce qui fait qu'elle exige que tout soit défini et organisé par le haut, même les moindres détails concernant l'administration de l'Etat. Ainsi, dans cette nouvelle vision, les collectivités locales se voient confier le rôle d'aider le pouvoir central en matière de prélèvement des impôts et d'exécution des tâches quotidiennes. Lors de leur naissance, puisque le côté administratif était dominant, elles étaient considérées comme des institutions déconcentrées de l'Etat³³⁴.

Ainsi dans cet esprit, pour mieux saisir le degré de l'autonomie locale en Turquie, nous nous proposons d'analyser dans cette partie les deux thèmes principaux que sont l'autonomie administrative nécessitant l'étude des rapports juridiques des collectivités locales avec l'Etat et leur autonomie financière. Les collectivités locales ont du mal à suivre une évolution vers leur autonomisation. De ce fait, la prééminence de l'Etat sur l'administration locale a marqué leur rapports juridiques ainsi que leur rapports financiers qui sont les deux aspects importants de la question.

³³³ KELES, (R.), « *Türkiye'de yerel siyaset, yerel yönetimler, yapı, isleyis* », (Politique locale, collectivités locales, structure et fonctionnement en Turquie), in **Sivil toplum için kent, yerel siyaset ve demokrasi seminerleri**, p. 115-131. Demokrasi kitapligi, arayislar, tartismalar, deneyimler dizisi : 1, Mart 1999.

³³⁴ ERYILMAZ, (B.), « *Yerel Yönetim Sendromu* », ...p. 340- 346.

CHAPITRE I- LES RAPPORTS JURIDIQUES DE L'ETAT AVEC L'ADMINISTRATION LOCALE

Il est évident que les Constitutions sont des textes marquant à la fois le partage des pouvoirs entre les organes étatiques ainsi qu'entre l'Etat et les collectivités locales. Dès la première Constitution turque, la question de l'administration locale est abordée, elle l'est ensuite dans toutes les Constitutions mises en vigueur jusqu'aujourd'hui. Avant d'examiner les rapports juridiques de l'Etat avec les collectivités locales issus essentiellement du cadre dessiné par la Constitution actuelle, il paraît utile d'étudier comment sont envisagées les collectivités locales dans la Constitution actuelle.

SECTION I- LA PLACE CONSTITUTIONNELLE DES COLLECTIVITES LOCALES

Succédant à la Constitution de 1924, celle de 1961 est mise en vigueur après un coup d'Etat militaire ; c'est également le cas pour la Constitution actuelle de 1982. Avant d'examiner l'article 116 de la Constitution de 1961 concernant essentiellement le cadre juridique des collectivités locales, il paraît utile de rappeler le motif de l'adoption de cet article. Aux termes du motif affiché, on témoigne qu'on n'a pas voulu à modifier le cadre juridique des collectivités locales puisqu'elles ont acquis une existence sociologique et qu'elles sont devenues parties prenantes dans le système administratif depuis la Constitution de 1876. L'aménagement fait par la Constitution de 1961 s'inscrit dans la continuité des acquis de la première Constitution et marque l'ancrage des collectivités locales dans leur statut constitutionnel.

L'article 112 stipule l'unité de l'administration dont font partie l'administration centrale et locale. La même formule est reprise par la Constitution de 1982 dans son article 123 dans les termes suivants: « *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 confiée que par la loi ou en vertu d'une compétence attribuée par elle de manière expresse. »

Laissant l'examen du contenu de cet article à la troisième section traitant l'unité de l'administration turque dans le cadre juridique actuel, on pourra signaler que l'article 116 de la Constitution précise le cadre juridique de l'administration locale. Selon cet article, les collectivités locales sont des personnes publiques juridiques satisfaisant les besoins collectifs des habitants du département, de la commune et du village. Leurs organes délibérants généraux sont élus par les habitants. L'article annonce donc trois types de collectivités locales. Il s'agit du département, de la commune et du village, qui trouveront également leur place dans l'article 127 de la constitution de 1982. Un examen rapide contribuera à faire ressortir ici quelques principes constitutionnels et permettra de faire une comparaison avec l'article 116 de la Constitution de 1961. L'examen détaillé de cet article sera également l'objet de la troisième section.

On peut regrouper les dispositions de l'article 127 en deux parties. Il y existe des principes strictement consacrés à l'organisation des collectivités locales:

« Les collectivités locales sont des personnes morales publiques créées en vue de satisfaire les besoins collectifs locaux des habitants du département, de la commune et du village, dont les principes de constitution sont précisés par la loi et dont les organes délibérants généraux sont également désignés par la loi, ils sont élus au suffrage direct par les électeurs désignés dans la loi. »

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

Les élections des collectivités locales ont lieu tous les cinq ans et selon les principes énoncés à l'article 67 de la Constitution. Les élections générales et partielles qui correspondent à une année avant ou après les élections nationales générales ou partielles se font avec les élections nationales générales ou partielles. La loi peut prévoir des modes de gestion particuliers en ce qui concerne les grandes agglomérations urbaines. »

La deuxième partie des dispositions de cet article concerne les rapports des collectivités locales avec l'Etat:

« Le règlement des contestations relatives à l'acquisition de la qualité d'organe élu d'une collectivité locale et la perte de cette qualité sont soumise à un contrôle judiciaire. Toutefois, les

organes des collectivités locales ou leurs membres à l'encontre desquels une enquête ou des poursuites ont été engagées pour une faute 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 est compétente pour exercer une tutelle administrative sur les collectivités locales dans le cadre des principes et modalités définis par la loi, en vue d'assurer l'accomplissement des tâches locales conformément à l'ensemble des tâches nationales, la protection de l'intérêt communautaire, la satisfaction des affaires locales et l'unité des tâches publiques.

La création par les collectivités locales sur autorisation du Conseil des ministres des 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.

Les moyens financiers correspondant aux attributions des collectivités locales sont dévolus à ces administrations. »

Le contenu de l'article 127 ainsi posé, il est temps d'exposer ses différences essentielles avec l'article 116 de la Constitution de 1961.

D'abord, il faut souligner la qualification des organes délibérants consacrée par les deux Constitutions. La Constitution de 1961 parle des organes délibérants généraux tandis que celle de 1982 adopte la qualification des organes délibérants. En effet, les organes délibérants généraux, dans l'acception du terme, sont les conseils généraux, les conseils municipaux et les associations du village. La préférence de la Constitution actuelle pour le terme « organe délibérant » à la place de « organes délibérants généraux » peut signifier que la commission départementale permanente et celle municipale permanente rentrent dans cette catégorie. S'appuyant sur cette modification de la qualification, la Cour Constitutionnelle sanctionne une partie de la loi 3360 concernant la composition de la commission départementale permanente. Il est prévu par les dispositions concernées que certains fonctionnaires départementaux deviennent membres de droit de cette

commission. La Haute Cour considère la commission départementale permanente comme organe délibérant, dont tous ses membres doivent être élus. On étudiera en détail l'arrêt de la Cour Constitutionnelle dans la troisième section.

Il faudra aussi s'interroger sur les regards différents de deux constitutions sur la question de la tutelle administrative. La constitution de 1961 s'abstient d'en donner une définition constitutionnelle. Elle se contente de poser les principes fondamentaux du contrôle exercé sur les collectivités locales. L'article 116, alinéa 3 prévoit que le contrôle de la perte de la qualité des organes locaux élus ne se fait que par la voie judiciaire. L'alinéa 4, pour sa part, stipule que les rapports des collectivités locales avec l'Etat sont aménagés par la loi. Pour certains, cette disposition rendait même possible la suppression de la tutelle administrative³³⁵.

Par opposition aux apports de la Constitution de 1961, celle de 1982 consacre la tutelle administrative comme principe constitutionnel. Elle accentue de plus la tutelle par la compétence reconnue au Ministère de l'Intérieur. Celui-ci est doté du pouvoir de révoquer temporairement les organes locaux élus subissant une enquête judiciaire pour leurs fonctions. La Constitution de 1982 met en place un régime de contrôle plus strict que celui prévu par celle de 1961. La Constitution de 1982 précise de plus elle-même les critères de la tutelle administrative dans l'article 127, alinéa 5 sans la laisser au législateur.

Ensuite, une limitation liée à l'autonomie locale attire notre attention dans la Constitution de 1982 par opposition à celle de 1961. Cette dernière rend possible la libre coopération des collectivités locales entre elles. Tandis que l'alinéa 6 de l'article 127 de la Constitution 1982 veut que les collectivités locales aient l'autorisation de Conseil des Ministres pour former une coopération. Par cette modification, il est envisagé de placer les politiques de coopération entre les collectivités locales sous le contrôle de pouvoir central. Cela se présente comme une limitation de l'autonomie locale.

Il faudra enfin mentionner le fait que l'article 127 rend possible un nouveau mode de gestion dans les grandes agglomérations. Se fondant sur cet article, ont été créées les communes

³³⁵ NALBANT (A.), Üniter Devlet...p.185.

métropolitaines depuis 1984 par la loi 3030. Contrairement à certaines idées qui soutiennent qu'avec cet article, il existe désormais quatre types de collectivité locale en Turquie, ce raisonnement n'est pas fondé. Si c'était le cas, il fallait l'inscrire au premier alinéa de l'article 127 commençant par l'énumération des collectivités locales. De plus, les communes d'arrondissement faisant partie de la commune métropolitaine qui sont des unités base de cette dernière sont largement gérées par loi 1580 relative à la commune classique en termes d'attributions, de ressources, de leurs rapports avec le pouvoir central et d'autres questions³³⁶.

Ayant ainsi exposé la place constitutionnelle de l'administration locale, nous allons aborder une analyse plus détaillée du cadre juridique actuel de l'administration locale pour voir la nature des rapports des collectivités locales avec l'Etat.

L'organisation de l'Etat turc consacre une place à la décentralisation administrative conformément à l'article 127 de la Constitution que nous avons brièvement examiné. En énumérant les collectivités locales comme le département, la commune et le village, cet article indique la place intégrante de la décentralisation dans le système administratif. Avec la centralisation, elle constitue l'unité de l'administration, issue de l'article 123 de la Constitution, dont doit tenir compte l'organisation administrative de l'Etat.

Vu sous cet angle, l'administration locale est tenue de respecter certaines limites constitutionnelles et légales afin d'harmoniser les intérêts nationaux. Le cadre constitutionnel et le cadre législatif posent principalement les limites de la marge de manœuvre des collectivités locales. Dans les limites concernées, l'administration centrale dispose d'un pouvoir pour surveiller strictement les activités des autorités locales. La question qui se pose habituellement est celle des bornes de ce contrôle. Force est de constater que les collectivités locales sont des personnes publiques juridiques dont les organes sont désignés par voie de suffrage universel. Cela justifie leur côté démocratique. Dans une véritable démocratie, le choix des électeurs est primordial. Alors, étant donné deux personnalités juridiques distinctes, à savoir l'Etat et l'ensemble des collectivités locales, la définition de leurs rapports juridiques marque un point crucial.

³³⁶ Ibid. p.133.

Dans un Etat unitaire, sans toucher l'uniformité et l'indivisibilité de l'Etat, le problème qui surgit est celui de la désignation des pouvoirs des collectivités locales en fonction de leur autonomie locale. Elle implique nécessairement la mise en place de politiques locales, conçues et décidées au niveau local par les élus locaux. Comme la libre administration est considérée comme un aspect *sine qua non* pour l'autonomie locale, le cadre juridique doit en tenir compte afin de réaliser une parfaite harmonie dans leurs rapports. Il serait inimaginable de concevoir que le contrôle de l'Etat doive donner lieu à l'étouffement des administrations locales qui sont chargées de satisfaire les demandes des habitants de leur circonscription. Le mécanisme de régulation entre le pouvoir central et le pouvoir local doit permettre à ce dernier une marge de manœuvre raisonnable.

Dans les rapports juridiques de l'Etat avec les collectivités locales, le type d'Etat est sans doute décisif et marque les limites de la décentralisation. Pour mieux situer la question de l'autonomie locale, l'analyse du cadre juridique de l'Etat unitaire se révèle nécessaire. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle turque indique clairement ce qu'il faut entendre par Etat unitaire et ses effets sur l'autonomie reconnue aux les collectivités locales.

SECTION II- LA PRESERVATION DE LA FORME DE L'ETAT UNITAIRE

La Turquie est un Etat unitaire comme la France. La révision constitutionnelle de 28 mars 2003 suscite pourtant les interrogations sur l'actuelle forme politique de l'Etat en France. Car, l'article 1 révisé stipule désormais que son organisation est décentralisée. Au vue de cette révision s'agit-t-il de sa transformation en Etat fédéral ou en Etat régionalisé ?

L'affirmation d'Etat décentralisé par la révision constitutionnelle ne se situe pas dans le contexte d'un prétendu fédéralisme. Car, l'Etat fédéral dispose une Constitution au-dessus de celles des Etats fédérés qui le composent. L'ordre juridique de chaque Etat fédéré fixé par sa propre Constitution est subordonné à l'ordre juridique désigné par la Constitution fédérale. L'Etat fédéral est non seulement pluriconstitutionnel, il est également plurilégal et plurijuridictionnel

Quant à l'Etat français décentralisé, la révision constitutionnelle ne modifie pas le côté administratif des collectivités locales qui ne sont pas dotées du pouvoir législatif³³⁷.

La révision constitutionnelle ne transforme pas non plus l'Etat français décentralisé en Etat régionalisé. Dans un Etat décentralisé, la décentralisation territoriale reste administrative par opposition à l'Etat régionalisé dont la décentralisation administrative est exclusivement ou principalement politique. Le statut des régions se différencie par rapport à ce deux types d'Etat. Elles font partie de la catégorie normale des collectivités locales dans l'Etat décentralisé. L'Etat régionalisé leur reconnaît par contre une catégorie privilégiée. Elles y sont dotées des compétences exclusives, constitutionnellement consacrées et garanties³³⁸.

La révision constitutionnelle ne transforme pas l'Etat français ni en Etat fédéral ni en Etat régionalisé tout en maintenant la forme politique de l'Etat unitaire décentralisé.

En fait, le principe d'Etat unitaire turc voit sa consécration juridique dans la Constitution actuelle (1982) par les principes de l'indivisibilité et de l'unité de l'Etat. De ce point de vue, le principe d'indivisibilité et d'unité introduit dans la Constitution turque (l'article 3) est l'élément décisif dans l'organisation de l'Etat. Sur ce point, les décisions de la Cour Constitutionnelle contribuent considérablement à éclairer le sens de ces principes constitutionnels qui sont les éléments primordiaux quant à la définition de l'autonomie locale.

1-La consécration de l'Etat unitaire par les principes constitutionnels : l'indivisibilité et l'unité de l'Etat

La Constitution actuelle, comme d'ailleurs la précédente de 1961, consacre dans son article 3 l'unité et l'indivisibilité de l'Etat turc. A cet égard, ces deux Constitutions se différencient des constitutions de 1924 et 1921 où que ce principe n'était pas mentionné. Dans son acceptation constitutionnelle, le principe d'indivisibilité et d'unité de l'Etat signifie avant tout la négation du fédéralisme. La formule constitutionnelle adoptée désigne, par ailleurs, le choix du

³³⁷ GOHIN (O.), « *La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France* », **AJDA**, 11/2003, p.524.

³³⁸ Ibid. p.525.

mode de l'Etat. Selon cette formule, dans un Etat unitaire ne doit exister qu'une seule source de souveraineté s'exerçant sur la totalité du territoire.

Dans le système juridique turc, l'organisation des pouvoirs publics se distingue du système fédéral dans lequel les entités fédérées possèdent les pouvoirs politiques. Elles sont dotées à cet égard d'une Constitution propre, d'un gouvernement, d'un pouvoir législatif et d'un appareil judiciaire propre. Le choix du mode de l'Etat consacrant l'unité se différencie également des Etats unitaires dans lesquels il existe des régions qui profitent d'une autonomie large, ce qui conduit parfois à appeler ces pays Etat-régions comme l'Espagne qui implique les communautés autonomes. A ce sujet, la Turquie se montre différente de la France puisque son organisation administrative n'englobe pas les régions ayant un statut de collectivité locale.

La signification donnée à l'Etat unitaire par la Cour Constitutionnelle turque doit être examinée aussi en tenant compte de l'article 2 de la Constitution qui consacre le nationalisme d'Atatürk. Partant de cet article, l'examen de principe conduit à distinguer deux concepts : l'unité et l'indivisibilité de la nation, et l'unité et l'indivisibilité du pays³³⁹.

1.1- L'unité et l'indivisibilité de la nation

Selon la Cour Constitutionnelle, le principe de la nation unique est une valeur fondamentale. La nation est conçue par elle comme une entité historique et la forme la plus développée de la société humaine. La Haute Cour déclare dans ses décisions de 1991/1 et 1992/2 que les groupements sociologiques à base ethnique ou religieuse sont des groupements primitifs. Or, la nation est considérée comme une réalité historique, qui intègre les différentes ethnies, qui prend place dans cet ensemble depuis des années en passant par une culture commune, par la solidarité sociale et la volonté de vivre ensemble³⁴⁰. On peut observer ainsi que le principe de l'indivisibilité de l'Etat implique de l'unité de la nation turque et qu'il s'oppose à toute différenciation entre les citoyens composant un même peuple.

³³⁹ NALBANT (A.), op. cit., p.176.

³⁴⁰ NALBANT (A.), ERÖZDEN (O.) « *L'Etat-Nation et l'indivisibilité de la République en tant que principe restrictif des droits culturels et politiques* », **Turkish Yearbook of Human Rights**, Vol.14, 1992, p.142.

La Cour Constitutionnelle voit dans le principe de l'Etat-Nation que l'Etat unitaire encadre la nation dans les limites tracées qu'on vient de poser. A partir de deux arrêts, on peut catégoriser les thèses de la Haute cour sur l'Etat nation turque comme ceci³⁴¹ :

D'abord, la forme unitaire de l'Etat turc est un phénomène historique adopté par toutes les Constitutions qui prévoient des sanctions rigoureuses pour sa sauvegarde. Et puis, cette forme est la condition de pour l'existence de la nation. Ensuite, les régions ne peuvent pas avoir leur propre identité nationale.

La haute Cour attire donc l'attention sur la liaison indispensable de ce principe avec celui de la souveraineté. « ...L'Etat turc s'est constitué sur la base d'un Etat unitaire... La constitution consacrant ce principe affirme la négation du système fédéral étatique. Le principe d'indivisibilité suppose la composition de la souveraineté avec une structure de l'Etat unitaire comprenant l'ensemble de la nation et du pays. » Par ailleurs, la Haute Cour conclut que l'acceptation de l'identité des autres nations autres que la nation turque signifierait la division de la souveraineté et qu'elle toucherait la structure unitaire de l'Etat³⁴².

1.2- L'unité et l'indivisibilité du pays

Le principe de l'unité et de l'indivisibilité du pays prend place dans les Constitutions d'Etat unitaire. Par la consécration de ce principe, la négation d'un Etat fédéral ou confédéral acquiert une dimension constitutionnelle. La jurisprudence constitutionnelle révèle clairement l'impossibilité de la modification de la forme de l'Etat. Ainsi, la forme de l'Etat turc est strictement fermée aux formes d'Etat fédéral ou confédéral ainsi qu'aux régions politiques³⁴³. Cette fermeture intéresse tout d'abord le législateur. Ce dernier ne peut pas faire de réformes administratives visant la modification de la forme d'Etat sans modifier la Constitution. De plus cette fermeture concerne l'espace politique dont les partis politiques sont les composantes

³⁴¹ Idem.

³⁴² NALBANT (A.), op. cit. , p.178.

³⁴³ Ibid. p.182.

principales. Ils sont donc exclu de proposer le passage de la forme d'Etat unitaire à l'Etat fédéral ou à l'Etat régional politique.

La Cour constitutionnelle conclut à cet égard que le système constitutionnel turc s'oppose aux méthodes des formes autogestionnaires³⁴⁴. Par la suite, elle déclare que la forme unitaire de l'Etat est une limite pour les partis politiques qui se revendiqueraient des principes du fédéralisme. Par conséquent, la forme de l'Etat est érigé par elle, en un principe contre lequel aucune opposition, même légale, ne pourrait pas être avancée.

L'indivisibilité de l'Etat conduit donc à empêcher les collectivités locales de se doter de l'exercice de la souveraineté à la place des représentants nationaux. Ce principe empêche également que la loi attribue à la population d'une collectivité locale un caractère distinct au sein de la nation turque, concept constitutionnel affirmé à plusieurs reprises par la Cour Constitutionnelle comme on vient d'en donner plus haut l'exemple. L'indivisibilité de l'Etat n'admet pas non plus une dévolution d'un pouvoir normatif échappant au contrôle des autorités étatiques.

Etant inscrite dans l'article 1, le principe de l'indivisibilité de la République est également une base constitutionnelle de l'Etat unitaire en France. Le principe suppose l'indivisibilité de la souveraineté nationale qui interdit toute évolution de l'organisation territoriale de l'Etat pouvant conduire à son démembrement³⁴⁵.

L'article 1 de la Constitution est désormais modifié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui veut que l'organisation de la République soit décentralisée. Cette révision constitutionnelle aura sans aucun doute des effets sur la qualification de la nature de l'Etat unitaire en France. Car, la nature des relations entre l'Etat et les collectivités locales est constitutionnellement redéfinie. Cela débouchera également sur la redéfinition de l'autonomie locale et des pouvoirs des collectivités locales. Il est clair que les collectivités locales tirent bénéfice de cette révision constitutionnelle puisqu'elles sont dotées d'une plus grande autonomie.

³⁴⁴ NALBANT (A.) et ERÖZDEN (O.), op. cit. p.142.

³⁴⁵ MARCOU (G.), « *Le principe de l'indivisibilité de la République* », **Pouvoirs**, n°100, p.46.

Pour certains, cette révision constitutionnelle met en cause la nature même de l'organisation politico-administrative héritée de la Révolution et constituée autour d'une certaine uniformité territoriale, parfois qualifiée de « jardin à la française ». *«Les principaux points de rupture concernent « le droit à l'expérimentation » permettant des attributions de compétences et des régimes normatifs spécifiques à certaines collectivités, durant la période d'expérimentation, le principe de subsidiarité reconnaissant la prévalence potentielle des interventions des collectivités locales sur l'Etat, lui-même, contrairement à la conception traditionnelle de la souveraineté étatique, et la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire autonome aux collectivités locales, pouvant confiner à une certaine conception « régionaliste » de l'organisation territoriale³⁴⁶. »*

Ainsi, suivant l'analyse de la forme de l'Etat unitaire à partir des arrêts de la Cour Constitutionnelle turque, le premier point à souligner est que le système politico-administratif de la Turquie consacre les principes de l'indivisibilité et de l'unité de la nation et fait de ces principes les principes fondamentaux du régime constitutionnel. *«En Turquie, renforcés par-dessus le marché par le nationalisme kémaliste, ils constituent des limites au pluralisme politique. Ce qui revient à dire que toute organisation même pacifiste et légaliste considérée comme étant potentiellement nuisible pour ces principes, risque d'être sanctionnée et interdite³⁴⁷. »*

Après avoir étudié la question de forme de l'Etat unitaire, il faudra analyser le cadre constitutionnel de la décentralisation en Turquie avec l'attention nécessaire découlant de ce phénomène. Avant d'aborder l'article 127 en détail, qui est la base Constitutionnelle des collectivités locales, on se permet d'abord d'évoquer que la constitution consacre l'unité de l'administration dont fait partie l'administration locale. Dans son acception constitutionnelle, il nous paraît utile de montrer ce qu'il faut entendre par l'unité de l'administration et son principal côté, la centralisation.

³⁴⁶ Questions à Serge Regourd, www.la documentationfrancaise.fr, 24.04.2003.

³⁴⁷ NALBANT (A.) et ERÖZDEN (O.), op. cit., p.149.

SECTION III : L'UNITE DE L'ADMINISTRATION TURQUE

L'article 123 de la Constitution de 1982 est consacré à l'unité de l'administration. L'étude de son contenu nous permettra de mieux déterminer la place de l'administration locale dans le système administratif. Evoquée plusieurs fois par les décisions juridiques ou par le pouvoir central pour légitimer ses interventions, l'unité de l'administration entraîne des effets sur le fonctionnement du système administratif local.

En fait, l'interprétation de cet article mérite quelques remarques préalables. Mentionnons d'abord la structure administrative de la Turquie ; elle est composée à la fois de l'administration centrale et locale. Au niveau de la structure administrative, les principes de la centralisation et de la décentralisation sont conçus comme des principes complémentaires. La création des collectivités locales a pour but de décentraliser le système administratif. Signalons par ailleurs le fait que comme l'article 123 insiste sur l'unité de l'administration du point de vue de l'organisation et des fonctions, la réalisation de l'unité et la cohésion entre les administrations publiques assumant les services publics devient un impératif constitutionnel. Malgré cette volonté constitutionnelle, les dispositions législatives et la pratique consacrent une approche qui profite à l'administration centrale³⁴⁸. Enfin, attirons l'attention sur la nécessité du contrôle sur les activités des administrations publiques. Les divers services publics exercés par diverses personnes publiques subissent un contrôle en raison de l'unité de l'administration publique. L'article 127 de la Constitution prévoyant la tutelle administrative sur les collectivités locales devrait être lu sous cet angle.

Sous-Section I-Pierre angulaire de l'administration publique turque: la centralisation

L'article 123 de la Constitution met en place une administration publique impliquant l'ensemble des principes de la centralisation et de la décentralisation. Parmi ces deux principes, le cadre juridique et la pratique qui en découle, donnent la priorité à la centralisation du fait de toute une série des raisons due à l'approche des dirigeants de l'Etat et aux nécessités du pays. Le poids

³⁴⁸ KELES (R.), « *Hizmette Halka Yakinlik(Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler* » (Le principe de subsidiarité et les collectivités locales), *Çagdas Yerel Yönetimler Dergisi*, C.4, S.1, Ocak 1995, p.13.

de la centralisation est la conséquence de l'histoire politico-administrative du pays. Les graines de la centralisation ont été jetées et se sont enracinées dans un passé qui remonte à l'Empire ottoman. Elle nous est parvenue avec la République pour des raisons à la fois politiques et pratiques dues aux circonstances de l'époque et garde encore son actualité malgré les sévères critiques³⁴⁹.

Les fondateurs du nouvel Etat n'ont pas hésité à consacrer la centralisation, comme pierre angulaire de l'administration. Ils faisaient partie de la même classe politique que les réformateurs ottomans. Il en résulte que le maintien du centralisme leur a paru pertinent pour l'enracinement de l'Etat unitaire. En plus, comme il s'agit d'un nouvel Etat, ils étaient préoccupés par une modernisation rapide visant la société entière. De ce point de vue, le maintien du centralisme politique aussi bien qu'administratif correspondait parfaitement aux exigences du maintien de l'héritage centralisateur ottoman³⁵⁰.

Dans le système administratif local, l'acquisition de la personnalité juridique ne devient possible qu'après la République pour les communes, en 1930, pour les villages, en 1924. Le département acquiert cette qualité dans les dernières années de l'Empire ottoman par un décret-loi de 1913. Par rapport à son homologue européen, l'administration locale turque a un retard non négligeable. Or, elle commence à apparaître à partir du 10^{ème} siècle en Europe occidentale. Même si les collectivités locales européennes sont dotées de la personnalité juridique à partir de la Révolution française, la période, allant de son apparition à l'acquisition de la personnalité juridique, contribue incontestablement à la genèse des traditions locales dans leurs systèmes administratifs. Ainsi, bien avant la reconnaissance de la personnalité juridique aux communautés elles avaient déjà acquis l'habitude de s'administrer elles-mêmes. L'expérience de l'Etat-cité et la démocratie locale contribuent sensiblement à l'enrichissement des attitudes démocratiques des citoyens.

Le modèle de référence à propos du système administratif qu'est la France a su d'ailleurs donner un ton de décentralisation non négligeable à son système administratif par les réformes de

³⁴⁹ YALÇINDAG, (S.), **F.Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, (Collectivités locales en Allemagne et en Turquie), TODAIE Yayını, 1992, p.99.

³⁵⁰ Ibid. p.342.

1982. Elles représentent un pas encourageant vers l'atténuation de la centralisation qu'on a souvent jugée excessive³⁵¹.

Ainsi en Turquie, depuis des années 60 on assiste à des efforts visant la réorganisation du système local. S.Yalçindag regroupe les caractéristiques de ces efforts en trois points.³⁵² D'abord, les rapports émanant de ces efforts visent à résoudre les problèmes quotidiens des collectivités locales. En ne traitant pas le système local dans sa globalité, les rapports se limitent à traiter les problèmes spécifiques à chacune. Ensuite, on assiste à la préparation des projets de loi à partir de ces rapports. A cet égard, ce qui est à noter est le fait que ces projets ne se transforment jamais en loi. Enfin, on se trouve face à un paradoxe. Malgré les efforts faits, les collectivités locales ont perdu depuis leurs compétences et leurs ressources. D'un côté, on tente de résoudre les problèmes auxquels sont confrontées les collectivités locales afin de renforcer leur structure. Alors que d'autre côté, elles ne cessent paradoxalement de perdre leur pouvoir à l'égard du pouvoir central. Par conséquent une réforme globale de l'administration publique n'a pas vu le jour.

Aujourd'hui, l'organisation de l'Etat turc donne une image centralisatrice rigide et jacobine, perdue dans les textes et favorise l'hégémonie de l'administration centrale sur l'administration locale. Les maires ayant participé à des enquêtes sont les témoins de la rigidité de la centralisation. « *Il n'existe pas d'éclairage dans certains carrefours des routes ; cela posait problème la nuit. La commune métropolitaine décide enfin de compte de les éclairer par ses propres moyens. Au bout d'un certains temps, un inspecteur du pouvoir central vient enquêter sur cette affaire. Il a mis en cause ma responsabilité étant donné que l'éclairage de ces carrefours n'étaient pas une tâche confiée à la commune métropolitaine au vu de la législation en vigueur*³⁵³. » Un autre maire apporte son témoignage sur la question. « *Il fallait rénover les arrêts des bus. Je voulais faire cette tâche sans dépenser de l'argent. Au contraire, je comptais apporter des revenus au budget communal. On a donc décidé d'autoriser les publicités dans les*

³⁵¹ François Mitterrand, élu président de la République le 10 mai 1981 lança un mouvement de décentralisation en pensant que si « la France avait eu besoin d'un pouvoir fort pour se faire elle avait aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. » Voir REMOND (B.), **La fin de l'Etat jacobin ?**, LGDJ, 1998, p.7.

³⁵² YALÇINDAG, (S.), op.cit., p. 99.

³⁵³ DONAT (Y.), « *Yerel yönetimler ne halde ?* », (Quel est l'état des collectivités locales ?), **Sabah**, quotidienne, le 25 septembre, 2003.

arrêts des bus. Par les revenus de la publicité non seulement on a fait leur rénovation mais on a contribué à l'augmentation des ressources communales. Néanmoins, un jour j'ai pris une convocation pour une enquête judiciaire. On m'a accusé d'agir illégalement dans cette affaire. Même s'il n'y a aucune interdiction légale d'autoriser les publicités dans les arrêts des bus il ne faillait pas passer un seul contrat de cinq ans. Pour cinq ans, il fallait passer cinq contrats distincts et il fallait régler le loyer par cinq quittances au lieu d'une seule quittance³⁵⁴. »

L'organisation de l'administration est caractérisée par l'omniprésence de l'Etat qui concentre tout le pouvoir entre ses mains et qui hésite à le partager avec les collectivités locales. « *A première vue, on constate une forte centralisation dans le fonctionnement de l'Etat. Celui-ci devient le point de passage pour une grande partie des activités communales qui demandent son autorisation. On sent donc le regard méfiant à notre égard. Au lieu de concentrer le pouvoir entre ses mains l'Etat doit penser à le partager. Ce partage contribuera sans doute à alléger la centralisation. Dans cette nouvelle optique, les communes métropolitaines sont prêtes à assumer certaines tâches comme l'entretien des écoles primaires et des collèges*³⁵⁵. »

Le motif qui le pousse à avoir cette attitude s'inspire directement de la philosophie administrative basée sur l'approche napoléonienne. Comme elle veut que les politiques soient définies au niveau national, cela correspond parfaitement aux aspirations du pouvoir central et légitime leur intervention sur les collectivités locales³⁵⁶.

Il n'est pas rare que les autorités locales dénoncent la rigidité des rapports de l'Etat avec des collectivités locales³⁵⁷. L'Etat détient d'abord le pouvoir de la tutelle administrative qui s'exerce soit par les autorités centrales soit par ses représentants. Et puis l'organisation départementale confie le pouvoir exécutif non pas à un élu mais à un haut fonctionnaire de l'Etat, le préfet. L'Etat est enfin réticent quant à un éventuel partage des responsabilités avec les collectivités locales. « *Je crois personnellement qu'il est fort centralisé. C'est un héritage*

³⁵⁴ Idem.

³⁵⁵ Entretien avec S.Sirmen, maire métropolitain d'Izmit.

³⁵⁶ Etant conscient de l'excès de la centralisation, le gouvernement actuel de Erdogan conçoit la question dans une réforme globale de l'administration publique. Son programme est soucieux de faire une redistribution des attributions entre l'Etat et les collectivités locales, accompagné des ressources équivalentes. Une partage éventuelle des responsabilités ne devrait se faire que dans le respect du principe d'Etat unitaire. Voir, www.tbmm.gov.tr

³⁵⁷ Entretien avec S.Sirmen, maire métropolitain d'Izmit, et M.Bozgeyik, maire de Sehitkamil.

emprunté à l'Empire ottoman. A l'époque, pour maintenir l'unité de l'Etat la centralisation est apparue le meilleur outil surtout dans la période de déclin. On constate dès la création de la première commune l'omniprésence du pouvoir central qui garde la compétence de la nomination des organes locaux. Le regard méfiant s'installe avec cette première expérience. En passant à la République, l'héritage centralisateur est maintenu. Cela est compréhensible pour un Etat nouvellement sorti de la guerre d'indépendance qui est soucieux de garder l'unité du territoire et de l'Etat. Au fil du temps, on ne constate pas de profonds changements pour alléger une centralisation si excessive. Elle retarde donc le fonctionnement de l'appareil étatique. Personnellement je pense que l'Etat doit se limiter aux fonctions régaliennes, il doit laisser les autres domaines comme l'éducation, la santé aux collectivités locales³⁵⁸.»

En tout cas, un tel partage devrait être accompagné des transferts des moyens financiers, ce qui est une question cruciale pour les collectivités locales. Présenté comme l'ambition prioritaire du gouvernement actuel, le projet de la loi sur la réforme de l'administration publique prévoit ainsi de diminuer la centralisation par le transfert d'une bonne partie des attributions étatiques. Dans la perspective du projet de loi, l'Etat se retire de toute une série de domaines et il conserve les fonctions fondamentales comme la sécurité, la diplomatie ou la justice (l'article 7). Il ne précise pourtant pas la question de répartition des moyens financiers qui est une question cruciale durant ce processus et la laisse résoudre aux lois ultérieures. En outre, l'esprit du projet de loi n'est pas totalement décentralisateur. Car, la consécration de l'idée de surveiller les collectivités locales (l'article 8) concernant la bonne exécution des tâches dévolues laisse penser que le pouvoir central se trouve dans une position hésitante à leur égard. Il semble que les collectivités locales ne sont toujours pas considérées comme des institutions ayant l'âge de la majorité et qu'elles doivent passer encore un temps indéterminé pour devenir adultes.

On peut en conclure que le fonctionnement de l'Etat est lourd et bureaucratique. Sa lenteur débouche sur le retard de la fourniture des services publics et sur le gaspillage des moyens et du temps. En conclusion, on suppose que les administrations locales satisfont les besoins des habitants plus vite et moins cher que le pouvoir central. Sur ce point les élus locaux estiment que

³⁵⁸ Entretien avec M.Aksener, le 02.11.2000, qui était Ministre de l'Intérieur, du 09.11.1996 au 01.07.1997.

les autorités communales sont prêtes à assumer les tâches du pouvoir central accompagnées des moyens et compétences nécessaires³⁵⁹.

A cet égard, le schéma centralisateur du système administratif ressemble considérablement au cas de la France avant la réforme décentralisatrice de 1982 qui a secoué la base de l'Etat jacobin.

En France, avant 1982, les relations des collectivités locales avec l'Etat sont façonnées par un schéma très centralisé. Le système administratif est caractérisé par une conception pyramidale allant de l'Etat jusqu'à la commune. Entre ces deux niveaux, il existait les niveaux intermédiaires comme la région et le département. Dans ce système pyramidal, l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques à suivre sont décidées au niveau national, comme ce fut le cas sous le régime de Napoléon. On qualifie ce type d'Etat d'Etat central jacobin caractérisé par trois principes fondamentaux³⁶⁰. D'abord, seule la coordination centrale peut initier les activités de la société. Et puis, l'Etat est seul capable d'arbitrer entre l'intérêt général et l'intérêt particulier. Enfin, seule la raison centrale peut orienter l'action de la société civile locale en faisant prévaloir le bon sens contre l'approximation, l'impéritie ou le népotisme.

Il découle de ces trois principes de l'Etat central jacobin trois caractéristiques essentielles définissant le cadre des rapports de l'Etat avec les collectivités locales³⁶¹. Premièrement, la tutelle administrative a pour but d'assurer la conformité et l'unité de toutes les activités entreprises sur le territoire. Deuxièmement, on charge le préfet, représentant de l'Etat dans sa circonscription, de garantir l'égalité entre les citoyens par le pouvoir d'arbitrage entre les collectivités et groupes sociaux. Troisièmement, le pouvoir technique de l'administration centrale oblige les autorités locales à passer par les services techniques de l'Etat qui fonctionnent sous le contrôle hiérarchique du pouvoir central.

³⁵⁹ Entretien avec S.Sirmen, maire métropolitain d'Izmit. et M.Bozgeyik, maire de Sehitkamil.

³⁶⁰ REMOND (B.), op. cit., p.23.

³⁶¹ Idem.

Ce schéma administratif de type centralisateur subit une modification de fond à partir de la réforme de 1982³⁶². Comme le montrent les déclarations de François Mitterrand ainsi que de Pierre Mauroy, il s'agissait désormais de renverser l'esprit centralisateur. P. Mauroy s'exprimait ainsi devant l'Assemblée Nationale, le 8 juillet 1981: « *Une France responsable, c'est aussi un pays qui doit désormais enracer l'unité de la République dans la diversité et la responsabilité de ses collectivités locales. Il s'agit donc de faire disparaître l'image d'une France centralisée à l'extrême, enfermée dans la rigidité des textes, de ses règlements et de circulaires*³⁶³. »

La loi de 1982 constitue un tournant en ce qui concerne les politiques de décentralisation puisqu'elle apporte des modifications profondes sur l'image de l'Etat centralisé. La réforme de 1982 ne doit pas être considérée comme une simple technique de réorganisation du service, mais elle se donnait pour but un nouveau partage de pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales. Elle visait ainsi à rapprocher les décisions de leur application³⁶⁴.

C'est ainsi que la tutelle administrative est supprimée pour être remplacée par le contrôle judiciaire. Même si en application de l'article 72 de la Constitution, l'Etat a la possibilité d'intervenir dans l'action des collectivités locales pour l'encadrer ou l'orienter, ce n'est possible dorénavant que par la voie législative. L'Etat est également privé de la présence du préfet au sein de la collectivité départementale du fait du transfert du pouvoir exécutif départemental à un élu local. Le transfert de l'exécutif départemental ou régional au président du conseil général ou régional marque une révolution institutionnelle.

En même temps, il découle du transfert du pouvoir exécutif du préfet une conséquence logique : les départements et régions se voient autoriser à créer leurs services propres, comme les communes. Jusque-là, comme ils connaissaient l'interdiction de toute autonomie administrative, ces deux collectivités étaient obligées d'avoir recours aux services déconcentrés de l'Etat placés sous la responsabilité du préfet³⁶⁵. Ainsi, le préfet, représentant de l'Etat centralisé, reste

³⁶² Refonder l'action publique locale, Rapport de Pierre Mauroy...p.16.

³⁶³ REMOND (B.), op. cit., p.45.

³⁶⁴ Refonder l'action publique locale, Rapport de Pierre Mauroy...p.21.

³⁶⁵ REMOND (B.), op. cit., p.49.

désormais en dehors de la préparation et la mise en œuvre des politiques publiques locales. Il n'est tenu que de saisir le tribunal administratif s'il estime illégal un acte transmis par une collectivité locale.

Il s'agissait sans doute d'une réforme importante, mais il ne faut pas oublier qu'elle se trouvait face à des limites. La réforme réalise une nouvelle organisation territoriale par voie législative sans modifier la Constitution. Cela montre d'ailleurs qu'elle ne touche pas un changement de forme d'Etat. L'absence de modification constitutionnelle à ce propos constitue donc les limites de la décentralisation. La révision constitutionnelle de 28 mars 2003 apporte une grande nouveauté par rapport au processus de décentralisation des années 1982. Il est évident que la révision constitutionnelle rompt avec certaines caractéristiques fortes du modèle français³⁶⁶. Rappelons que la réforme décentralisatrice de 1982 s'est faite dans le cadre des simples lois ordinaires par opposition à la dernière réforme décentralisatrice issue de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Pour certains le système administratif français tend ainsi à se rapprocher au moins pour partie des logiques régionalistes de l'Espagne ou de l'Italie, voire fédérale de l'Allemagne³⁶⁷.

Sous-Section II-Le cadre constitutionnel de l'autonomie locale

L'article 123 consacre l'unité de l'administration et voit les principes de centralisation et de décentralisation comme complémentaires. Après avoir examiné la place de la centralisation dans le système administratif, il faut s'interroger sur la place de l'administration locale. Une telle analyse doit évidemment aborder le contenu de l'article 127 de la Constitution en vigueur, qui expose les points de repères, pour mieux situer les collectivités locales dans le système administratif de la Turquie.

L'article 127 de la Constitution de 1982 comporte les dispositions principales sur les collectivités locales en Turquie. Il qualifie d'abord de collectivités locales les administrations

³⁶⁶ Dans son discours du 10 avril 2002, le Président de la République J.Chirac conclut ainsi : « ...Nécessaire aux temps fondateurs de la Nation, la centralisation est devenue un handicap pour la France. L'esprit d'initiative est les libertés locales ont trop longtemps été étouffées. Aucun des grands pays d'Europe n'est affecté du même mal. Nous ne pouvons nous obstiner à maintenir un modèle rigide d'organisation qu'aucun autre pays n'a fait sien. »Voir, www.ladocumentationfrançaise.fr, 24.04.2003.

satisfaisant les besoins collectifs du département, de la commune et du village. Cette qualification consacre trois types de collectivités locales que sont le département, la commune et le village. Ces trois types de collectivités locales sont consacrées par toutes les Constitutions depuis la proclamation de la République. Elles témoignent donc d'une continuité à ce propos. Cet article leur reconnaît la personnalité juridique. Par cette consécration, la Constitution montre encore la continuité d'une tradition constitutionnelle. La reconnaissance de la personnalité juridique date d'une époque bien antérieure à la mise en vigueur de la constitution de 1982. Elle se contente ainsi d'affirmer leur place constitutionnelle tout en gardant ces trois types de collectivités locales. L'article 127 apporte ensuite les dispositions concernant la désignation des organes locaux. Les organes délibérants doivent être élus par les électeurs désignés par la loi.

L'article en question règle la désignation des organes délibérants tout en laissant en suspens celle des organes exécutifs. La suspension temporaire de la fonction des organes locaux par le Ministre de l'Intérieur est une nouveauté par rapport à la Constitution précédente. Car l'article 116 de la Constitution de 1961 relatif aux collectivités locales n'impliquait pas une telle disposition. Il précisait que le contrôle sur les collectivités locales ne se fait que par voie judiciaire tout en excluant la possibilité de l'intervention du pouvoir central comme cela devient le cas par l'article 127 de la constitution de 1982.

L'article 127 aménage également la tutelle administrative exercée sur les collectivités locales. Il découle de ses dispositions deux principes essentiels. Premièrement, on ne laisse pas une liberté totale à l'autorité de tutelle administrative puisque l'article prévoit que ce type de contrôle ne se fait que dans le cadre d'une loi. Sans texte, il n'existera pas de tutelle. Deuxièmement, l'article définit les objectifs de la tutelle sans laisser un motif quelconque d'intervention à l'autorité de tutelle. Cette dernière a le pouvoir de recourir à ce moyen pour assurer l'accomplissement des tâches locales conformément à l'ensemble des tâches nationales, la protection de l'intérêt communautaire, la satisfaction des affaires locales et l'unité des tâches publiques. A part ces objectifs, la légalité de la tutelle n'est pas fondée et elle devient illégale. Par ces deux principes, le constituant envisage par ailleurs de déterminer la voie de contrôle que doit respecter une autorité de tutelle et évite de le doter d'un pouvoir sans mesure. Pourtant comme on

³⁶⁷ Questions à Serge Regourd, www.ladocumentationfrançaise.fr

le verra dans la section suivante les objectifs désignés par l'article 127 ne sont pas clairs et peuvent aboutir à des interprétations subjectives à l'égard des collectivités locales.

1.1-La désignation des organes locaux :par voie d'élection ou de nomination ?

La question de la désignation des organes locaux est définie par l'article 127 de la Constitution. Il laisse leur organisation au législateur qui est tenu de respecter deux principes fondamentaux. Premièrement, « *les organes délibérants généraux* » des collectivités locales, à savoir le conseil général, le conseil municipal, l'assemblée des anciens, seront d'une part élus par les électeurs indiqués dans la loi. Rappelons que l'article s'écarte de l'article 116 de la Constitution de 1961 en ce sens que ce dernier prévoyait la désignation des « *organes délibérants* » par l'élection. L'article 127 ajoute l'adjectif « *général* » à la disposition constitutionnelle par différence à l'article 116. Que signifie cette modification ? Saisie à propos de la loi 3360 relative au département, la Cour Constitutionnelle conclut que le terme des organes délibérants généraux désigne non seulement le conseil général mais aussi la commission permanente départementale dont les conseillers généraux font partie. Car toute une série d'activités de cette commission est de type délibératif. La commission permanente doit être donc composée entièrement des conseillers généraux. Partant de cette conclusion, la haute cour a invalidé les articles aménageant la participation des fonctionnaires des services déconcentrés à cette commission.

Deuxièmement, leur organisation sera aménagée en fonction du principe de décentralisation. Pour la première restriction, l'article 127 est clair sur la désignation des organes délibérants en ce sens qu'ils sont élus directement par les électeurs désignés dans la loi. La Constitution exclut donc la possibilité de la nomination des organes délibérants par le pouvoir central. Ceci attire l'attention sur le terme utilisé par l'article pour désigner les électeurs. Celui-ci prévoit les électeurs désignés dans la loi. Il entend montrer qu'il ne doit y avoir d'autre électeur que les habitants pour la désignation des organes locaux. Autrement dit, les habitants étant dotés de la qualité d'électeur élisent les organes délibérants, comme le conseil général, le conseil municipal et l'assemblée des anciens. Il reste néanmoins la question de la désignation des organes émanant des organes délibérants, à savoir le conseil permanent municipal et la commission

permanente départementale. Comme les membres de ces deux organes sont désignés par leur organe délibérant propre l'expression « électeurs désignés dans la loi » englobe ainsi les conseillers municipaux et les conseillers généraux.

Comme on vient de le voir, l'article 127 précise explicitement la voie de la désignation des organes délibérants qui est celle de l'élection. Le problème se pose pour les organes exécutif puisque l'article laisse en suspens la question de leur désignation. Vu le silence de l'article, est-ce que leur désignation doit se faire par voie d'élection ou par nomination ? On observe que la pratique adopte chacun de ces deux modes. Pour les communes y compris métropolitaines, en tant qu'organe exécutif le maire est désigné par la voie du suffrage universel, de même que la désignation du chef du village est soumise au mode d'élection. Pour le département, en s'écartant du mode d'élection, l'organe exécutif départemental, le préfet, est nommé par le gouvernement central.

Etant donné ces deux pratiques contradictoires, une partie de la doctrine défend à ce propos l'hypothèse d'élection aux termes des décisions de la Cour Constitutionnelle³⁶⁸. Selon cette hypothèse, comme l'organisation des organes exécutifs doit obéir au principe de décentralisation, les organes exécutifs, comme d'ailleurs les organes délibérants, doivent être désignés par la voie du suffrage universel direct. Car, l'élection des organes locaux, quelle que soient leur qualité, par les habitants est la conséquence logique du principe de décentralisation. La décision 1988/14 de la Cour constitutionnelle va dans le même sens. L'interprétation de l'ensemble des alinéas 1 et 2 de l'article 127 stipule que les collectivités locales sont des personnes publiques juridiques élues par les personnes vivant dans la même localité pour satisfaire leurs besoins communs. La conséquence logique de cette perspective est l'élection non seulement des organes délibérants mais aussi des organes exécutifs.

Partant de ce raisonnement, la Cour Constitutionnelle invalide la disposition de la loi 3360 sur la composition de la commission permanente départementale. La disposition invalidée prévoyait la participation de quelques fonctionnaires comme membres de droit de la commission. Dans les passages concernés de la décision citée, la Haute Cour s'exprime ainsi : « *Vu l'article 144 de la loi départementale (3360) énumérant les attributions de la commission permanente*

³⁶⁸ YILDIRIM (T.), Mahalli Idarelerin Seçilmiş Organlarınin Organlik Sifatini Kaybetmeleri,... p.21.

départementale il est conclu que cette commission est à la fois organe de discussion, de consultation, de contrôle, de délibération et d'exécution. Parmi ces qualités, la qualité d'organe délibérant l'emporte sur les autres. Car, prises par cette commission au vu des lois, certaines décisions qui intéressent la vie locale départementale entrent en vigueur sans l'approbation du conseil général... Dans ce cas-là, la commission permanente départementale doit être considérée comme un des organes délibérants définis dans l'article 127... L'insertion de trois fonctionnaires, comme membres d'office, qui sont dépendants du contrôle hiérarchique, à la composition de la commission, composée jusque-là des cinq membres élus, n'est pas conforme à l'article 127 de la Constitution prévoyant l'élection des organes délibérants. De plus, l'existence des membres d'office fait du pouvoir central le co-déicideur du pouvoir public propre, dont les limites et domaines sont précisés par les lois, aux collectivités locales. Cela signifie la violation de l'autonomie locale. »

Par l'interprétation de cette décision, la qualité d'organe exécutif confiée au préfet devient contradictoire et n'est pas conforme à l'esprit de la décentralisation³⁶⁹.

Si on maintient le statut du préfet au sein du département, cette situation est liée à la méconnaissance de son rôle. Le département est conçu non pas comme une collectivité locale mais comme un établissement public local technique dans lequel se trouvent aussi des élus locaux. Or, la vraie raison d'être du département n'est pas technique mais politique et démocratique³⁷⁰.

1.2-L'élasticité des principes sur lesquels repose la tutelle administrative

La Constitution précédente de 1961 se limitait à préciser dans son article 116, les critères principaux du contrôle exercé sur les collectivités locales. Elle se différencie de la constitution actuelle à propos de la révocation des organes élus locaux. Selon l'article 116, alinéa 3, le contrôle sur l'acquisition et la perte de la qualité des organes élus locaux ne se faisait que par la voie judiciaire. L'alinéa 4 précise que les rapports de l'administration centrale avec les

³⁶⁹ Ibid. p.23.

³⁷⁰ YAYLA (Y.), op. cit., p.69.

collectivités locales sont fixés par la loi. Par contre, la Constitution actuelle fait de la tutelle un principe constitutionnel. Ce changement constitutionnel réside dans le fait que les constituants voulaient donner la priorité à l'unité de l'Etat. L'article 127 de la constitution de 1982 représente ainsi la dépendance visible de l'administration locale vis-à-vis du pouvoir central³⁷¹.

En fait, la constitution de 1982 fixe elle-même les principes essentiels de la tutelle administrative dans son article 127. Elle doit ainsi s'exercer pour que :

- les tâches locales s'accomplissent de manière conforme à l'ensemble des tâches nationales,
- l'intérêt communautaire soit protégé,
- l'exécution des affaires locales soit satisfaisante,
- l'unité des tâches publiques soit possible.

La Cour Constitutionnelle s'exprime dans sa décision 1990/38 sur la nature de la tutelle administrative prévue par l'alinéa 5 de l'article 127 de la Constitution³⁷² : « *l'alinéa 5 de l'article 127 aménage les rapports des collectivités locales avec l'administration centrale. Ici, on établit un équilibre par la voie de la tutelle administrative entre l'autonomie des collectivités locales et le principe de l'unité de l'administration. La clause de l'alinéa 5 prévoit la tutelle administrative de l'administration centrale sur les collectivités locales dans le respect de la loi afin que les tâches locales se fassent de manière conforme à l'ensemble des tâches nationales et que l'unité des tâches publiques soit possible, que l'intérêt communautaire soit protégé et que l'exécution des affaires locales soit satisfaisante. Cette clause aménage minutieusement les compétences de l'administration centrale, elle entend aussi prévenir la rupture de l'équilibre en faveur de l'administration centrale ou de l'administration locale. Concevant cet équilibre comme obligatoire, le constituant reconnaît aux collectivités locales une autonomie sans toutefois exclure la compétence du contrôle de l'administration centrale sur elles. En traçant le cadre de contrôle, dit la tutelle administrative, il voulait aussi prévenir les conflits des compétences éventuels entre ces deux niveaux.*

³⁷¹ ERYILMAZ (B.) « *Yerel Yönetim Sendromu* »... p.341.

³⁷² YILDIRIM (T.) *Mahalli İdarelerin Seçilmiş...* p.27-28.

Au vu de la Constitution, si on compte établir le rapport de contrôle entre le pouvoir central et l'administration locale, cela ne se fait que sous la forme de l'utilisation de la tutelle administrative...

La Constitution ne se limite pas seulement à préciser les buts de la tutelle administrative mais veut aussi que les principes et procédures de la tutelle administrative soient réglés par la loi. »

On voit dans l'interprétation de la Cour Constitutionnelle que la tutelle administrative est consacrée par la Constitution comme le moyen de contrôle sur les collectivités locales. Elle connaît des limites concernant ses objectifs. La tutelle administrative doit viser la satisfaction de ces objectifs. Il ne s'agit donc pas d'une compétence discrétionnaire reconnue à l'administration centrale, mais elle devrait servir à réaliser l'harmonisation des intérêts locaux avec et nationaux. Néanmoins la question qui nous préoccupe est le manque de clarté concernant les critères constitutionnels.

Le cadre constitutionnel défini à partir des critères cités met en évidence qu'ils sont flous et élastiques et que leur interprétation est largement ouverte aux appréciations partisanes du parti politique au pouvoir. Il a une portée générale ; le début et la fin sont souples. Les principes de l'intérêt communautaire et de la satisfaction des besoins locaux sont notamment largement ouverts à toute interprétation susceptible de paralyser les activités des collectivités locales.

L'intérêt communautaire comme principe peut ainsi être défini par les gouvernements de manières différentes. Chaque gouvernement pourrait interpréter ce principe selon ses priorités. Son contenu peut être fixé de manière à permettre au pouvoir central de légitimer son contrôle. Car l'intérêt communautaire peut englober des sens différents en fonction des personnes, de la société et du temps. Les activités des autorités locales ont pour but de satisfaire les besoins collectifs de la population locale dans le respect de la loi, ce qui permet ainsi de contribuer à la réalisation de l'intérêt communautaire. La clarté de la marge de manœuvre des collectivités locales doit être un principe *sine qua non* pour l'autonomie locale. Il ne serait pas difficile

d'estimer que l'interprétation subjective donnée à la notion de l'intérêt communautaire puisse déboucher sur une intervention dans les affaires des autorités locales à n'importe quel moment.

Le critère de la satisfaction des besoins locaux concerne premièrement et directement les habitants d'une collectivité locale concernée. Donc, ce n'est pas le pouvoir central qui définit ces besoins, mais ceux qui connaissent les besoins locaux. Le principal moyen de leur expression est l'élection locale. Ainsi, par les programmes présentés par les candidats aux élections locales, les habitants optent pour le programme qui correspond le mieux à leurs exigences. C'est même la raison d'être des collectivités locales. Suivant ce raisonnement, on ne voit pas pourquoi le pouvoir central serait prenante dans la définition des besoins locaux.

Les raisonnements fondés principalement sur les critères constitutionnels, notamment ces deux principes, montrent clairement qu'ils sont susceptibles de devenir des outils d'un éventuel contrôle d'opportunité³⁷³. En fait, l'élasticité de l'interprétation des principes constitutionnels comporte le risque de limiter toute l'activité locale selon le gré de l'autorité de tutelle. Une telle initiative dépasserait sans doute l'esprit de la Constitution et arriverait même à empêcher la mise en application d'un service public local.

Il est possible qu'en s'appuyant sur cet article, un gouvernement central se serve de ce moyen notamment face aux collectivités locales d'opposition afin de court-circuiter leurs politiques publiques locales. Comme la tutelle administrative confie au pouvoir central la compétence du contrôle sur les décisions des collectivités locales, il ne serait pas difficile d'estimer combien le pouvoir central pourrait maîtriser les politiques suivies par les autorités locales.

1.3- L'épée de Damoclès confiée au Ministre de l'Intérieur :révocation temporaire des organes élus locaux

Le contrôle de l'acquisition et la perte de la qualité d'organe élu doit se faire par la voie juridique prévue par l'article 116 de la Constitution de 1961. Néanmoins, l'article 127 de la

³⁷³ ERYILMAZ (B.), « Yerel Yönetim Sendromu »... p.343.

Constitution de 1982 y ajoute un alinéa qui n'existe pas dans l'article 116. Le Ministre de l'Intérieur peut donc révoquer temporairement un organe local qui subit un procès judiciaire concernant sa fonction³⁷⁴. Par ce nouvel élément, elle adopte un régime de contrôle plus strict que la constitution précédente. Le cadre de l'autonomie locale subit ainsi une réduction. Il paraît clairement qu'elle fait marche arrière en supprimant les acquis de la constitution de 1961.

Dans la pratique, les Ministres de l'Intérieur n'hésitent pas à recourir à ce moyen de contrôle reconnu par la Constitution. On voit par exemple pendant la période de 1984-1989 que 18 maires ont été temporairement révoqués par le Ministère de l'Intérieur. Aucun d'entre eux n'a repris son mandat. 10 d'entre eux faisant partie de l'ANAP (Parti de la Mère Patrie) qui était au pouvoir. Karaman-Toprak estime que ces maires qui étaient de même tendance politique que l'ANAP auraient pu se sentir en liberté absolue et qu'ils ne voyaient aucune crainte d'être révoqués. Pendant la période de 1989- 1994, on assiste à la révocation temporaire de 49 maires. 34 d'entre d'eux ont repris leur mandat après l'arrêt définitif de la justice administrative. Le taux élevé des maires ayant obtenu une décision favorable de la justice administrative peut s'expliquer par le fait que l'autorité de tutelle n'est pas toujours attentive quant à l'utilisation de sa compétence³⁷⁵.

Comme on constate dans la pratique la possibilité de révoquer temporairement les organes locaux, cela accentue les effets de la tutelle administrative. Elle est largement ouverte aux intentions partisanes du pouvoir central³⁷⁶. Comment pourrait-on garantir que celui-ci ne puisse pas profiter de ce moyen pour éliminer une personnalité politique locale qui deviendrait éventuellement l'adversaire politique au niveau national ? Il est donc clair que cet article peut être

³⁷⁴ L'examen des décisions du Conseil d'Etat montre donc que la révocation temporaire des organes élus, notamment en pratique du maire, doit être un moyen exceptionnel. On en tire toute une série des conséquences. Ce qui est premièrement essentiel c'est la continuité des organes locaux élus dans leur fonction. Deuxièmement, la révocation temporaire ne doit pas être prolongée jusqu'à l'arrêt définitif ; il serait préférable de raccourcir ce délai. La troisième conclusion tirée de la jurisprudence du Conseil d'Etat porte sur le fait qu'il doit y avoir une enquête concernant les fonctions mayoriales. La quatrième conclusion insiste sur l'usage de cette compétence. L'accusation doit présenter un caractère sérieux, important et lourd et est également basée sur les preuves sérieuses. A côtés de ces exigences, le juge administratif exige de l'autorité compétente de justifier que le maintien du maire en fonction nuirait au bon déroulement de l'enquête. Voir, YILDIRIM (T.), *Mahalli Idarelerin Seçilmiş... p.139*. Voir également KELES (R.), « *Belediyecilikimizde son gelismeler ve yerel özerklik* » (Evolution récente de notre municipalisme et autonomie locale), ÇYY, C.1, S.2, Mart 1992, p.13.

³⁷⁵ KARAMAN-TOPRAK (Z.), « *Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimi Etkisi* » (Impact du politique sur la gestion de la ville en Turquie) in *Yönetimde Yeniden Yapılanma*...p.537-551.

³⁷⁶ Entretien avec S.Sirmen, maire métropolitain d'Izmit.

interprété de façon à donner lieu aux pratiques partisanes. Il est susceptible d'être utilisé abusivement par le pouvoir politique de telle sorte que le recours à cette compétence aurait des effets néfastes pour l'autonomie des collectivités locales. L'existence même d'une telle compétence constitutionnelle, même si on y recourt pas ou très peu, suspend « l'épée de Damoclès » au-dessus d'un organe local élu. « *Comme je viens de le dire, l'Etat porte encore un regard méfiant sur l'autonomie pleine des collectivités locales. Si cela devient le cas, on craint que l'Etat unitaire soit remis en question. Cette crainte ancienne résiste aux réformes allant dans la voie de l'autonomisation des collectivités locales. Elles sont donc mises sous la surveillance soit du pouvoir central soit de ses représentants. Une partie de leurs moyens est même constitutionnalisée. Par exemple, l'article 127 rend possible la révocation temporaire des organes élus locaux par le Ministre de l'Intérieur. Je ne m'en suis servi que pour quelques cas. Cette compétence constitutionnelle n'est cependant pas compatible avec l'esprit de la démocratie locale. C'est pourquoi je suis favorable à la révision de cet article*³⁷⁷. »

Face à une utilisation abusive, la solution la plus radicale serait une révision constitutionnelle. Pourtant, R.Keles estime que dans la pratique une révision constitutionnelle n'est pas aussi facile qu'on pourrait le croire. En tenant compte de cette réalité, la mobilisation des citoyens se révèle nécessaire voire indispensable. Si les citoyens en sont conscients, le pouvoir central hésiterait se servir de cet usage anti-démocratique³⁷⁸. La participation active des habitants aux affaires locales serait certes un moyen efficace face aux interventions discrétionnaires du pouvoir central dans la vie locale. Si on pose la question ainsi « *quis custadet ipsos custades ?* »(Qui va surveiller les gardiens ?), la réponse sera sans doute d'accentuer la sensibilité de l'opinion publique locale notamment sur les propres affaires locales.

Par ailleurs, l'autonomie locale qui n'est pas absolue en droit public turc se heurte à certaines limites. Ceux-ci encadrent le fonctionnement des collectivités locales dans le respect de la Constitution et les textes législatifs.

³⁷⁷ Entretien avec M.Aksener, Ministre de l'Intérieur.

³⁷⁸ KELES (R.), « *Türkiye'de Yerel Siyaset, Yerel Yönetimler, Yapı, Isleyis* »... p.126.

SECTION IV-LES LIMITES DE L'AUTONOMIE LOCALE

Une première limite porte sur la nature des compétences confiées à ces collectivités. Dans un Etat unitaire comme la Turquie, l'autonomie locale concerne les compétences administratives. C'est ainsi qu'elle est interprétée par la Cour constitutionnelle dans sa décision 1988/23 de manière à ce qu'elle ne soit qu'administrative et non pas politique³⁷⁹. La conclusion de la Haute Cour met en évidence qu'on ne peut pas leur reconnaître des compétences politiques. L'autonomie locale trouve ses limites donc dans le principe de l'unité de l'administration consacrée par l'article 123 de la Constitution. De plus l'article 127 prévoit une tutelle administrative en vue de l'unité de l'administration.

En fait, la lecture de l'ensemble de ces deux articles pose le principe que l'autonomie ne signifie nullement l'indépendance. Elle implique nécessairement le contrôle de l'administration centrale sur les organes et les actes des collectivités locales dans le respect des principes constitutionnels.

Le principe de décentralisation se heurte ici à deux limites :l'indivisibilité de l'Etat et l'unité de l'administration³⁸⁰. Comme on l'a exposé à propos de l'Etat unitaire, l'autonomie des collectivités locales ne doit pas nuire à l'indivisibilité de l'Etat. Selon le cadre juridique dessiné par la Constitution et les arrêts de la cour constitutionnelle, on doit respecter l'Etat unitaire quant à l'organisation de l'Etat qui implique nécessairement l'existence des autres personnes publiques juridiques comme les collectivités locales. C'est dans cet esprit qu'il faut concevoir l'unité de l'administration consacrée par l'article 123 de la Constitution. Dans le système administratif turc, l'administration locale ne constitue pas en soi l'administration de l'Etat mais elle est partie prenante d'un ensemble avec l'administration centrale.

D'autant que la décentralisation ne signifie pas non plus le gouvernement local en Turquie ni en France. Le principe d'unité du pouvoir législatif et le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales définissent le cadre de l'indivisibilité de l'Etat. Le principe de l'Etat unitaire suppose un

³⁷⁹ NALBANT (A.), op. cit., p.207.

³⁸⁰ Ibid. p.213.

pouvoir législatif et exécutif unique sur le territoire. Il en résulte le fait que les collectivités locales ne doivent pas être considérées comme un gouvernement, mais plutôt comme des administrations agissant dans le respect des lois. Elles sont dotées d'une autonomie administrative dont le cadre est fixé par les 123 et 127 de la Constitution.

La première conséquence de l'unité du pouvoir législatif est que les attributions des collectivités locales ne sont pas originaires mais dérivées et qu'elle ne permet pas une autonomie d'auto-organisation. La création des collectivités locales ne se fait que par la loi. Elles utilisent les compétences clairement désignées par la loi. Elles ne disposent pas d'autonomie d'autogestion.

La deuxième conséquence du principe est qu'on ne reconnaît pas aux collectivités locales un pouvoir normatif. Ainsi, elles ne sont pas compétentes pour poser les normes de nature législative. Le gouvernement central est également chargé d'exécuter les lois concernant les collectivités locales. Il est exclu de leur confier l'exécution d'un pouvoir réglementaire.

Le principe de l'unité d'administration publique issu de l'article 123 implique donc le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales. La Constitution adopte la tutelle administrative comme modèle de contrôle. Etant aménagé par l'article 127, elle se fait dans le respect de la loi en même temps que la fin limite son exercice. La Cour Constitutionnelle précise ainsi l'exercice de la tutelle administrative dans sa décision 1988/23³⁸¹. « *La tutelle administrative prévue par alinéa 5 de l'article 127 de la Constitution qui prévoit le contrôle de l'administration centrale sur les collectivités locales, implique la compétence de contrôle aménagée par la loi. Néanmoins cette compétence n'est pas discrétionnaire et sans bornes. Elle a pour but de satisfaire l'exercice des tâches locales conformément à l'ensemble des tâches nationales, l'unité des tâches publiques, l'exécution des affaires locales comme il le faut. L'utilisation de la tutelle administrative est subordonnée à la loi. La légalité devient ainsi une condition indispensable.* » Par ailleurs la Haute Cour trace les bornes de la tutelle administrative et elle rappelle qu'il ne s'agit pas d'une compétence discrétionnaire puisqu'elle nécessite l'existence d'une loi. La décision de la Cour met au fond l'accent sur le principe de la légalité du contrôle administratif.

³⁸¹ Ibid. p.215.

Sous-Section I-L'exercice de la tutelle administrative

Les contrôles exercés par les autorités locales peuvent réduire la marge d'autonomie des collectivités locales. Vu le silence des lois, les autorités centrales exercent un contrôle, souvent jugé excessif, sur les activités des collectivités locales. Parallèlement aux larges compétences reconnues au pouvoir central, la tutelle administrative s'exerce dans toute une série de domaines. Elle devient parfois l'épée de Damoclès se transformant en instrument de répression politique. On observe même parfois que la tutelle administrative prend la forme de contrôle hiérarchique dans la mesure où il existe des lacunes légales. Dans ce cas, l'administration locale concernée perd sa forme juridique, personne publique distincte de l'Etat, pour être conçue comme une institution hiérarchique dépendante du pouvoir central.

En droit public turc, la tutelle administrative porte sur les actes, les organes et les personnels des collectivités locales. Les lois organiques aménagent aussi la manière d'exercer la tutelle administrative. Il existe un cas particulier en ce qui concerne le département lié à la nature de son organe exécutif. Le préfet est donc à la fois organe exécutif et organe de tutelle du département. Toutes les décisions du conseil général ne deviennent exécutoires qu'après l'approbation du préfet. De ce point de vue, il s'agit d'une surveillance permanente sur les activités de la collectivité locale départementale.

En France la réforme de 1982 contribue considérablement à la transformation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales sur trois points essentiels. « *La stricte démarcation opérée entre l'administration d'Etat et l'administration locale, par la fin du système de l'exécutif d'Etat et la Constitution de véritables services dans les départements et les régions ;la fin du système classique de la tutelle et son remplacement par les nouveaux mécanismes du contrôle administratif et financier ;le transfert aux collectivités locales d'un ensemble de compétences, assorti du transfert des moyens financiers et humains correspondants³⁸².* »

Il est certain que la loi du 2 mars 1982 a principalement conçu le contrôle de légalité en tant que mécanisme de régulation des nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

³⁸² CHEVALLIER (J.), « L'Etat et la décentralisation » in La décentralisation dix ans après... p.106.

Le modèle traditionnel de la tutelle ou du contrôle administratif est abandonné. Il reposait sur le fait que le contrôle administratif était entièrement entre les mains des autorités administratives :selon le cas, le préfet, le sous-préfet ou les autorités administratives centrales. Depuis cette loi, l'appel au droit et au juge s'impose pour l'essentiel comme procédé de règlement des litiges pouvant opposer l'Etat aux collectivités locales³⁸³.

La loi du 2 mars prévoyait que les délibérations et actes des autorités locales sont exécutoires de plein de droit. Il fallait également les transmettre au préfet dans un délai de quinze jours après leur adoption. Le conseil constitutionnel a toutefois jugé dans sa décision du 25 février 1982 que la loi devait respecter les prérogatives de l'Etat énoncés à l'alinéa 3 de l'article 72 de la constitution. Cette décision fait ressortir que le législateur peut limiter le rôle du représentant de l'Etat en limitant son rôle à l'examen de la légalité des actes émanant des autorités locales. Si le représentant de l'Etat estime que les actes transmis sont illégaux, il peut alors saisir le tribunal administratif. Sur ce point ce raisonnement se différencie de la pratique antérieure au régime de 2 mars 1982 puis que le représentant de l'Etat avait le pouvoir de statuer lui-même sur la légalité des actes transmis³⁸⁴.

La loi de 22 juillet 1982 vient ainsi compléter celle de 2 mars en ce sens que les actes des autorités locales ne deviennent exécutoires que s'ils remplissent les deux conditions que sont la publication et la transmission au représentant de l'Etat. La loi en question précise toutefois que les actes les plus importants doivent seulement suivre cette procédure. Afin d'éviter l'accumulation des actes des autorités locales transmis au représentant de l'Etat, la loi dresse une liste des actes des collectivités locales dont la transmission est une condition du caractère exécutoire.

Dans ce nouveau mode de régulation, le représentant de l'Etat est tenu d'informer sans délai la collectivité locale de son intention de saisir la juridiction ainsi qu'il lui transmet toutes les précisions utiles sur les illégalités constatées. Par cette modification, on entend mettre en place

³⁸³ JEGOUZO (Y.), « *Le contrôle administratif* » in **Les nouvelles relations Etat-collectivités locales**, colloque de Rennes, avril 1990, La documentation française, 1991, p.110-114. Voir aussi MOREAU (J.), op. cit. p.14.

³⁸⁴ VERPEAUX (M.), « *La décentralisation depuis les lois de 1982* » in **Les collectivités locales en mutation**, La documentation française, n°293, 1999, p.8.

une logique de dialogue entre le représentant de l'Etat et les collectivités locales pour que cette procédure ne débouche pas sur un recours au tribunal administratif. Dans la pratique, on constate que l'intention d'établir un dialogue est bien accepté par les autorités locales puisque les remarques formulées par le représentant de l'Etat concernant les actes transmis sont prises en compte par les collectivités locales³⁸⁵.

Il serait intéressant de noter que la Turquie a adopté la modalité de contrôle française qui a prévalu jusqu'à la loi de 1982. Elle donne amplement à l'Etat la possibilité d'intervenir dans les affaires locales. Centralisé et inspiré de l'idée napoléonienne suivant laquelle la responsabilité ne se partage pas et doit s'exercer au sommet³⁸⁶, le pouvoir politique va dans la pratique plus loin qu'en France d'avant 1982.

En Turquie, la loi communale prévoit aussi les dispositions de l'exercice de la tutelle administrative. Les administrations locales, notamment les communes, se plaignent de ne pas pouvoir réellement bénéficier d'une autonomie locale. A cet égard, certains maires pensent que le contrôle exercé par les autorités centrales sur les communes est considéré comme une loi martiale³⁸⁷. Car il prend la forme qui vise à se focaliser même sur les moindres détails et sur plusieurs domaines relevant des compétences des collectivités locales³⁸⁸.

Le fait de la tutelle vaut pour les villages. La loi organique sur le village définit les techniques de la tutelle. Elle présente le sous-préfet à la fois comme organe de tutelle et organe auxiliaire en vue d'exécuter les affaires villageoises (article 43) et comme arbitre concernant les problèmes entre les villages (article 48).

La charte européenne d'autonomie locale soumet le contrôle administratif à des règles strictes. Elle prévoit qu'on applique un contrôle juridique sur les activités des autorités locales et interdit le contrôle d'opportunité (article 8.2). L'exception à cette règle est possible dans la

³⁸⁵ Ibid. p.4.

³⁸⁶ BLANC (J.) et REMOND (B.), op. cit., p.405.

³⁸⁷ Entretien avec M.Bozgeyik, maire de Sehitkamil.

³⁸⁸ F.Demir YASAR dresse dans son article une liste des domaines locaux qui sont fréquemment l'objet de l'intervention de la tutelle administrative. Voir « *legal control and auditing of local authorities in Turkey* », **Turkish Public Administration Annual**, Vol. 22-23, 1996-1997, p.70-94.

mesure où les autorités locales se servent des compétences déléguées par l'administration centrale. Dans ce cas de figure, la charte rend possible le contrôle d'opportunité.

Comme la Turquie a ratifié ces dispositions, elle devrait donc reformuler les techniques de la tutelle administrative sur les affaires locales au profit du contrôle juridique³⁸⁹. Ce qui veut dire que dès l'approbation, le contrôle d'opportunité concernant les affaires propres des collectivités locales a désormais perdu son support juridique. Par contre, en ce qui concerne les affaires déléguées, le contrôle d'opportunité de l'administration centrale se maintient comme dans l'exemple du village. Car le chef du village est aussi tenu d'exécuter les affaires de l'Etat confiées par loi dans sa circonscription³⁹⁰.

Pour mieux comprendre le poids de la tutelle et sa place dans le système administratif il nous a paru pertinent d'exposer des données présentées dans le tableau ci-dessous. Il prend la commune comme exemple puisqu'elle est le noyau dur de l'administration locale turque. Le département fonctionne depuis sa création sous la tutelle stricte de l'Etat à travers son organe exécutif qu'est le préfet. En ce qui concerne le village, comme il n'a pas pu suivre une évolution régulière on oublie même parfois qu'il existe une telle collectivité locale dans le système local. Donc, il serait juste de limiter le tableau à la tutelle administrative exercée sur la commune.

³⁸⁹ La Turquie a signé la charte européenne des collectivités locales tout en conservant un réserve sur les articles 4-6, 7-3, 8-3, 9-4.6.7, 10-2.3, et 11, le 3 octobre 1992 (J.O. n°21364).

³⁹⁰ NALBANT (A.), op. cit., p.216.

Tableau 10: La répartition de la tutelle administrative sur les communes en fonction de l'objet

	Nombre	%
Affaires communales	137	39
Organes communaux	102	29
Territoires communaux	18	5.1
Création d'une commune	19	5.4
Reconstruction	50	14.2
Expropriation	8	2.8
Personnel	17	4.8
Total	351	100

Source : YÜKSEL (F.), **Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi**, (L'autonomie des collectivités locales et le contrôle) Thèse de Doctorat, MÜSBE, 1999, p.161.

Le tableau préparé à partir des décisions du Conseil d'Etat montre le contrôle exercé par le pouvoir central selon l'objet. Ce qui ressort à première vue de ce tableau, c'est que la tutelle administrative se concentre respectivement sur les affaires communales (39%) et les organes communaux (29%). Il en résulte que les communes n'assument leurs affaires propres qu'avec l'approbation du pouvoir central et que ce dernier devient co-décideur des activités communales. La commune se trouve donc dans une position dépendante du pouvoir central qui a le dernier mot sur la mise en place des décisions prises. Si on ajoute à l'affaire communale la reconstruction et l'expropriation, le taux s'élève à 56%. Cela est significatif pour montrer combien l'exécution des affaires communales passe par l'initiative du pouvoir central. Le taux de révocation des organes communaux est une autre indication qui doit être prise en compte. 29% représente un niveau marquant et indique aussi que les autorités de tutelle n'hésitent pas à se servir de cette compétence, susceptible de nuire à l'autonomie locale, découlant de l'article 127 de la Constitution. Cela justifie ainsi les craintes qu'on vient de présenter à propos de l'étude de cet article.

Ayant ainsi exposé l'exercice de la tutelle administrative, il a paru également intéressant d'aborder quelles sont les autorités de tutelle qui recourent le plus souvent à ce moyen juridique. Le tableau suivant tente de répondre à cette question.

Tableau 11: Répartition des autorités exerçant le contrôle sur les communes

	Nombre	%		Nombre	%
Préfecture	144	41	Ministère de l'Energie et Ressources Naturelles	1	0.2
Ministère de l'Intérieur	44	12.5	Ministère de l'Intérieur-Préfecture	6	1.7
Ministère de l'Intérieur-Préfecture-Conseil d'Etat	66	18.8	Conseil des Ministres	7	1.9
Ministère de la Reconstruction et Prospérité	22	6.2	Préfecture-Ministère de la Reconstruction et Prospérité	2	0.5
Ministère des Finances	3	0.8	Ministère de l'Intérieur-Conseil d'Etat	18	5.1
Sous-préfecture	19	5.4	Direction de Canton	2	0.5
Ministère du Tourisme et de la Culture	4	1.1	Préfecture-Conseil d'Etat	8	2.2
Conseil d'Etat	4	1.1	Ministère de l'Agriculture et des Affaires Villageoises	1	0.2
Total				351	100

Source : YÜKSEL (F.), **Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi**, ...p.162.

Ce qui ressort à première vue de l'analyse du tableau est que le représentant de l'Etat dans le département (le préfet) se trouve en tête des autorités exerçant la tutelle administrative sur les communes (41%). Les activités communales sont ainsi assez souvent soumises au contrôle de la préfecture. Le moyen de contrôle donne au représentant d'Etat une large initiative sur le fonctionnement du noyau dur de l'administration locale turque. Devenant le relais incontournable, le préfet joue un rôle central sur la mise en place des politiques locales issues des décisions des autorités communales. La mise en place de ces politiques demandent donc nécessairement l'agrément du préfet. A cela s'ajoute le pouvoir incontestable du préfet sur la collectivité départementale un pouvoir de tutelle non-négligeable sur les communes. Force est de constater que l'Etat dispose d'un pouvoir de surveillance notamment à travers son représentant dans le département sur les collectivités locales et que les critiques formulées à ce propos sont bien fondées.

Après avoir abordé les objets de la tutelle et ses utilisateurs il faut voir maintenant comment les autorités compétentes se servent de la tutelle administrative sur les organes locaux.

Sous-Section II-La tutelle administrative sur les organes

La tutelle administrative qui est exercée par les autorités centrales elles-mêmes ou bien par ses représentants, le préfet, le sous-préfet au niveau local, peut porter sur les organes des administrations décentralisées. Ainsi, le conseil général ou le conseil municipal peuvent être dissous par la décision du Conseil d'Etat sur la saisie du Ministère de l'Intérieur. Les causes de la dissolution de deux organes sont les mêmes. Il faut rappeler aussi que selon l'article 94 de la loi communale, le Ministre de l'Intérieur se réserve le droit de nommer le maire pour les communes, le préfet, pour le reste.

En parallèle, la loi villageoise 442 ne contient pas de disposition sur la dissolution de l'Assemblée des Anciens. Il est seulement prévu une amende en espèce pour les membres de cet organe dans la mesure où ils n'exercent pas les attributions demandées par la loi. Dans ce cas, c'est au conseil administratif du département (*il idare kurulu*) ou d'arrondissement (*ilçe idare kurulu*) de se prononcer sur cette amende. Ces conseils sont également compétents pour la

révocation du chef du village, organe exécutif. S'il néglige les affaires de sa collectivité et les attributions confiées par la loi, le conseil concerné selon la circonscription le met en garde par une lettre de notification. Malgré cette lettre, si la négligence continue, le chef du village peut subir une révocation (l'article 41).

En pratique on n'observe pas de dissolution du conseil général³⁹¹. Cela peut s'expliquer par la présence du préfet, au sein du département. En tant que président du conseil général le préfet assume un rôle déterminant afin de respecter le cadre législatif. La pratique justifie que le conseil général respecte la conduite à tenir fixée par son président. Pourtant, la loi organique départementale prévoit la dissolution du conseil général lorsqu'un des motifs énumérés par la loi est rempli.

1-La dissolution du conseil général

Bien que la pratique ne nous fournisse aucun cas concret, la loi départementale prévoit cependant les causes éventuelles débouchant sur la dissolution du conseil général. Cela nous concerne incontestablement puis qu'un organe local ayant la confiance des habitants par voie d'élection peut être dissous par une procédure dans laquelle les habitants n'ont aucune initiative. La dissolution d'un organe élu a trait sans doute à l'autonomie locale. Sans prendre en compte la volonté des électeurs, le conseil général, organe démocratiquement élu, sera privé d'achever le délai légal en cas de la dissolution. La loi départementale énumère donc les motifs de dissolution :

- réunion en dehors des sessions normales,
- réunion en dehors du lieu et des dates prévues par la loi,
- refus de remplir ses fonctions dans les délais prévus par la loi,
- discussion des questions politiques et déclaration des vœux politiques.

³⁹¹ YILDIRIM (T.), Mahalli Idarelerin Seçilmiş... p.42.

1.1- La réunion en dehors des sessions normales

Selon l'article 111 de la loi départementale, le conseil général tient sa permanence chaque année au cours de la première semaine des mois de mai et novembre. La durée de la session est prévue au maximum à 30 jours. Si on n'a pas achevé de débattre les questions de l'ordre du jour, on doit transmettre la décision de la prolongation et ses causes au Ministère de l'Intérieur. En ce qui concerne les sessions extraordinaires prévues dans les articles 114-115, elles devraient être tenues dans la durée de la convocation. La fixation de la durée se fera soit par le préfet soit par le Ministre de l'Intérieur. En dehors de ce cadre légal, le conseil général ne peut pas faire de réunion.

1.2- La réunion en dehors du lieu prévu

La loi organique ne précise pas le lieu des réunions du conseil général. Dans ce cas, cette tâche revient au préfet si on prend en compte de l'esprit centralisateur sur cette loi³⁹². Aujourd'hui, les conseils généraux disposent de locaux convenables pour leurs réunions. Faisant partie du patrimoine du département, ces locaux ne sont cependant pas indiqués comme lieux de réunion dans la loi. Alors la question qui se pose, du point de vue d'une éventuelle dissolution, est de savoir si le préfet peut préciser un lieu de réunion autre que ces locaux. La réponse semble être positive³⁹³.

En outre, une difficulté technique peut nécessiter le changement de lieu de la réunion. Donc, elle peut se faire dans un autre lieu dans la mesure où on en informe les conseillers généraux. Comme la loi demeure silencieuse à ce propos, on pourrait même tenir les sessions légales, en dehors de difficultés techniques, dans un lieu convenable faisant partie du territoire départemental sans toutefois oublier de tenir au courant les conseillers généraux. Néanmoins, en raison de la participation du préfet, les sessions se déroulent en pratique en quelque sorte obligatoirement dans les locaux du département.

³⁹² YILDIRIM (T.), Mahalli Idarelerin Seçilmiş... p.42.

³⁹³ Ibid. p.43.

Du point de vue juridique, l'article 125 de la loi départementale demeure sans effet sur la dissolution du conseil général puisqu'il n'est pas prévu un lieu précis par la même loi. Il semble que le législateur laisse cette question à l'appréciation du préfet et que l'existence d'un agent public au sein du département garantit le bon déroulement des réunions.

1.3- Le refus de remplir ses fonctions dans la durée prévue par la loi

Selon l'article 125, le conseil général peut être dissout s'il néglige d'assumer les tâches légales dans la durée fixée, si cette situation cause le retard des affaires départementales. Il ne faut pas oublier que le conseil général peut prendre une durée de 10 jours supplémentaires pourachever de débattre les questions à l'ordre du jour. Malgré cette prolongation, l'inachèvement du travail devient la cause de la dissolution dans la mesure où le retard trouble les affaires départementales.

Le cadre légal ne suffit pourtant pas à expliquer clairement quelle sera l'attitude si l'inachèvement de l'ordre du jour dans la durée légale est dû à des difficultés qui ne concernent pas la volonté propre du conseil général. Est-ce une cause qui peut aboutir à une dissolution ? On vient d'évoquer que l'article 125 parle de négligence du conseil général. La négligence de l'exécution des affaires départementales signifie alors une volonté particulière. Dans ce cas, l'interprétation qu'on peut donner est que le conseil général ne pourrait pas être tenu responsable de ce retard. Celui-ci ne devrait pas être sanctionné par une dissolution, mais la solution adoptée devrait recourir aux sessions extraordinaires prévues par les articles 114-115³⁹⁴.

³⁹⁴ Ibid. p.44.

1.4- Le débat sur les questions politiques

Il est intéressant de constater qu'on interdit le débat politique au conseil général où se trouvent des élus présentés par les partis politiques et où il existe des groupes politiques. La violation de cette interdiction débouche sur la dissolution du conseil général (l'article 125).

Le mot politique est conçu, dans la loi organique départementale, comme les sujets extérieurs aux tâches dévolues au département par la loi. Ainsi, en dehors des sujets concernant les services locaux communs, les autres sont vus comme politiques³⁹⁵.

En effet, les collectivités locales dont font partie ces organes sont essentiellement des institutions politiques. Les conseillers généraux sont élus sur les listes des partis politiques qui sont les éléments indispensables de la vie démocratique au vu de la Constitution. En outre, le mot politique est vague et englobe nécessairement les questions quotidiennes de la population locales. Etant tenu de répondre aux demandes communes d'une circonscription locale, le conseil général, en tant qu'organe délibérant, pourrait nécessairement entrer dans les discussions politiques. A cet égard, il est tout à fait normal qu'il discute des questions politiques. L'interdiction d'une telle discussion semble donc être contraire à l'esprit même de son existence³⁹⁶.

Sur la saisine du préfet, le Ministère de l'Intérieur demande au Conseil d'Etat la dissolution. Néanmoins on n'enregistre concrètement aucun cas de dissolution du conseil général³⁹⁷.

2- La dissolution du conseil municipal selon l'article 55 de la loi communale

On a vu que les causes de dissolution du conseil municipal sont les mêmes que celles du conseil général. Il existe pourtant des particularités propres à chacun de ces deux organes. Dès l'apparition d'une des causes indiquées dans la loi, le Ministère de l'Intérieur saisit directement le Conseil d'Etat. Si le Ministère de l'Intérieur l'estime nécessaire, il peut ajourner les réunions du

³⁹⁵ Idem.

³⁹⁶ KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset...p.210.

³⁹⁷ YILDIRIM (T.), Mahalli İdarelerin Seçilmiş...p.47.

conseil municipal. En cas de dissolution, les membres de droit de la commission permanente municipale assument ses fonctions.

2.1- La réunion du conseil municipal hors des sessions ordinaires et extraordinaires

Selon l'article 54 de la loi communale, le conseil municipal tient ses sessions ordinaires trois fois par an, en octobre, février et juin. Le même article détermine la durée de session pour le budget à 30 jours au maximum, pour le reste à 15 jours au maximum. Si le conseil municipal ne peut pas achever son travail dans le délai prévu, le préfet est compétent pour prolonger de 15 jours au maximum la réunion et informe le Ministère de l'Intérieur sur les raisons de son acte³⁹⁸.

L'article 54 porte également des dispositions sur les sessions extraordinaires. Dans l'hypothèse d'une affaire locale urgente, il est possible de convoquer le conseil municipal par la demande écrite du maire ou à la demande de 1/3 des conseillers municipaux ou à l'initiative du préfet. La session extraordinaire ne se limite qu'au débat de la question qui fait l'objet de la réunion.

Pour sa part, la commune métropolitaine tient ses sessions ordinaires aux mois de novembre, mars et juillet. Les délais et les sessions extraordinaires sont soumis au régime issu de l'article de la loi communale.

Le cadre juridique des réunions du conseil municipal ainsi exposé, on constate qu'il manque de clarté sur certains points. Une première question concerne l'interprétation du délai prévu par la loi. La réunion doit-elle ainsi se faire sans interruption ? Le délai de 15 jours englobe-t-il le délai allant du commencement de la première réunion à la dernière réunion ? En outre, comme la loi parle de début d'octobre, février et juin où on tiennent les sessions ordinaires, comment devrait-on interpréter le début du mois ?

En commençant à répondre à la dernière question, on constate en pratique que les inspecteurs de Ministère de l'Intérieur conçoivent le début de mois non pas comme le premier

³⁹⁸ KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset... p.356.

jour du mois, mais le jour ouvrable de la première semaine. L'interprétation donnée à cette question par le Ministère de l'Intérieur présente une importance puisque les causes d'une éventuelle dissolution sont étudiées par ce ministère qui fait la demande de dissolution au Conseil d'Etat³⁹⁹.

L'examen des arrêts du Conseil d'Etat montre qu'il n'envisage pas le retard de la réunion comme une cause de la dissolution sauf cas exceptionnel. A titre d'exemple, saisi sur la dissolution de la commune de Karaman qui a tenu la session ordinaire le 22 février, le Conseil d'Etat conclut que le retard de la réunion n'a pas eu d'effet l'affaire communale et que la cause de la dissolution n'est pas fondée. Le Conseil d'Etat juge donc suffisante la tenue de la réunion dans le mois indiqué par la loi. Cette attitude témoigne de sa volonté d'adaptation de la loi communale datant de 1930 au contexte actuel⁴⁰⁰.

Pour répondre à la première question, l'étude minutieuse de l'article 54 de la loi communale s'avère indispensable. Cet article limite le délai de la réunion au maximum à 15 jours. Il demeure silencieux quant à la question de la réunion sans interruption. Faute d'une disposition claire, on peut conclure qu'en respectant le mois de délai légal, les réunions peuvent se tenir dans les moments convenus par le conseil municipal⁴⁰¹.

L'autre point concerne le pouvoir discrétionnaire du préfet à propos de la prolongation de la réunion⁴⁰². L'article 54 est clair : le préfet peut accorder une prolongation si le conseil municipal n'arrive pas à achever de débattre de l'ordre du jour. La lecture de l'article ne permet au préfet aucune interprétation discrétionnaire à ce sujet. Le prolongement de la réunion par le préfet doit être plutôt conçu dans le cadre du souci de l'information du Ministère de l'Intérieur.

Le cadre juridique des réunions du conseil municipal ainsi examiné, on se permettra du faire quelques remarques. Comme on le sait le conseil municipal est un organe délibérant qui règle les affaires de la commune par ses délibérations. Il est admis que ses travaux se font dans un

³⁹⁹ YILDIRIM (T.), Mahalli Idarelerin Seçilmiş...p.49.

⁴⁰⁰ Ibid. p.52.

⁴⁰¹ Ibid. p.52.

⁴⁰² Ibid. p. 53.

ordre déterminé qui permettra le bon fonctionnement de cette institution locale. Le contexte socio-économique d'aujourd'hui a évolué par rapport à la période de 1930 où la loi communale a été mise en vigueur.

Il apparaît que les conditions de l'époque ont nécessité un encadrement détaillé de déroulement du conseil municipal allant même à déterminer le délai maximum de ses sessions ordinaires. Faute de respect, cela devient une cause de la dissolution du conseil municipal démocratiquement élu dont la composition représente le choix des électeurs. Parallèlement aux changements rapides des circonstances socio-économiques, les besoins collectifs ont considérablement augmenté et pris une dimension différente de celle des années 1930. Donc limiter les travaux du conseil municipal aux trois sessions par an et à 15 jours maximum ne suffit plus à débattre des questions de l'administration communale⁴⁰³. Le travail en dehors des sessions qui peut devenir la cause de la dissolution s'avère indispensable. Il serait logique de changer la législation en fonction de cet objectif et supprimer les obstacles juridiques. En tant qu'organe élu, il revient au conseil municipal de fixer les moments de ses réunions et de se contenter d'en informer le représentant de l'Etat.

2.2- La réunion du conseil municipal hors du lieu indiqué par la loi

La loi communale ne comprend aucune disposition déterminant le lieu de réunion du conseil municipal. Cette raison de dissolution peut donc être interprétée de deux manières différentes⁴⁰⁴. D'une part, comme il n'y a pas un local précisé par la loi, l'acte de la réunion du conseil municipal hors du lieu indiqué par la loi devient impraticable. Dans ce cas de figure, il serait impossible de dissoudre le conseil municipal en se fondant sur cette cause. D'autre part, l'interprétation peut porter sur le fait que la loi prévoit, en fait, que les réunions se tiennent dans un lieu précis qui devrait être fixé en pratique.

Dans la pratique, on voit généralement qu'il existe des locaux attribués aux réunions du conseil municipal à la mairie. L'essentiel est donc que le conseil municipal tienne sa réunion dans

⁴⁰³ Entretien avec M.Bozgeyik, maire de Sehitkamil.

⁴⁰⁴ YILDIRIM (T.) Mahalli Idarelerin Seçilmiş... p.54.

un lieu habituel. S'il y a un empêchement, comme une réparation ou un dégât, le conseil municipal se réunira obligatoirement dans un autre local. La décision 1996/2614 de Conseil d'Etat va dans le même sens en rejetant la saisie de la dissolution d'une commune pour ce motif⁴⁰⁵.

2.3- La négligence du conseil municipal à propos de l'exécution des attributions légales dans la durée prévue

L'article 70 de la loi communale énumère les attributions du conseil municipal. Il est également possible de lui confier les autres attributions prévues par les diverses lois. Le conseil municipal est ainsi tenu d'assumer ses attributions légales dans le délai prévu. La question qui se pose ici est de savoir comment on en déterminera la durée exacte. La réponse évidente est dans la durée des périodes de réunions⁴⁰⁶. Il pourrait aussi s'agir des délais issus de la législation en vigueur ou celui lié à la nature de l'affaire. A titre d'exemple, la loi prévoit un délai de 30 jours pour l'examen du budget municipal. Si on n'achève pas la délibération du budget même après la prolongation de 15 jours, le conseil municipal subira la sanction de la dissolution.

Pour justifier la dissolution du conseil municipal, il devra donc s'agir d'une attribution dévolue au conseil municipal. Les attributions du conseil municipal sont essentiellement énumérées dans l'article 70 de la loi communale. Cela n'empêche pas que d'autres lois lui confient des attributions supplémentaires. Doté d'une attribution légale, le conseil municipal est tenu de l'assumer conformément au cadre juridique. Dans ce sens, l'examen et l'approbation du budget communal sont des attributions confiées au conseil municipal. Faute de respect de l'exigence légale, il est admis que le conseil municipal néglige de satisfaire ce devoir. Car, selon l'article 70 et 121, celui-ci n'est pas compétent pour refuser le budget communal⁴⁰⁷.

La négligence du conseil municipal à propos de l'exercice d'une attribution comporte deux éléments que sont l'imprudence et la faute volontaire. En pratique, le Conseil d'Etat cherche

⁴⁰⁵ Ibid. p.56.

⁴⁰⁶ Ibid. p.58.

⁴⁰⁷ HONDU (S.), op. cit., p.111.

comme dans la décision 1979/I733 l'élément de faute volontaire pour dissoudre le conseil municipal⁴⁰⁸.

En fait, la négligence du conseil municipal ne suffit pas à elle seule. Elle doit déboucher sur le retard ou l'interruption des affaires communales. Le Conseil d'Etat cherche comme dans sa décision de 1986/438 la réunion de ces deux facteurs. Néanmoins, il n'est pas facile d'expliquer concrètement leur contenu. La difficulté de définition de ces deux notions amène nécessairement à recourir aux cas concrets⁴⁰⁹. Une négligence peut être l'absence des conseillers aux réunions ou le fait de ne pas traiter les questions à l'ordre du jour⁴¹⁰.

2.4- Le débat du conseil municipal sur les questions politiques ou ses vœux politiques

On se trouve encore face au même problème qu'on vient d'étudier à propos du conseil général. Quelle est la signification du mot ‘politique’ pour les activités locales ? Par rapport à quel critère et à quel sens du mot politique qui couvre, comme on le sait, plusieurs sens ? La réponse à ces questions nous amène nécessairement à examiner l'approche du législateur sur la question de l'activité politique pour la commune. Une commission établie à cette fin au sein du Sénat, durant la période de la Constitution de 1961, conclut ainsi⁴¹¹: « *Les conseils municipaux sont conçus comme des organes assumant les services administratifs dans leur circonscription dans certaines mesures.* » La disposition similaire qui se trouve dans la loi départementale est basée sur le même raisonnement. Le conseil général est considéré comme un organe administratif délibérant les besoins collectifs, on le prive donc de faire de la politique. La conclusion qu'on peut en tirer est que le législateur utilise le mot ‘politique’ pour désigner les affaires autres que celles concernant la commune.

Cette interprétation ne résout pas le problème. Que signifie concrètement le mot ‘politique’ pour les affaires publiques ? Car le mot ‘politique’ exprime aussi la distribution des valeurs concrètes et abstraites par une autorité compétente. De ce point de vue, ces types

⁴⁰⁸ YILDIRIM (T.) Mahalli Idarelerin Seçilmiş...p.58.

⁴⁰⁹ Ibid., p.60.

⁴¹⁰ HONDU (S.), op. cit., p.111.

⁴¹¹ YILDIRIM (T.), Mahalli Idarelerin Seçilmiş...p.64.

d'activités font aussi partie des domaines d'intervention des autorités locales. En plus, comme on vient de l'évoquer à propos de conseil général, les conseillers municipaux sont élus sur les listes des partis politiques. Vu cette situation, que signifie l'interdiction du débat politique à l'égard des élus locaux ?

Il ne serait donc pas juste d'apporter purement une interprétation grammaticale à l'article 53/4 de la loi communale⁴¹². Faute d'un sens clair, on risquerait de qualifier une quelconque affaire locale de politique. Car on peut estimer aisément que le terme peut varier d'une société à l'autre ou d'un temps à l'autre dans une même société. L'élasticité du terme donne au pouvoir central une large initiative sur les activités de l'organe délibérant de la commune.

En pratique, le Conseil d'Etat ne se prononce pas comme dans sa décision de 1975 sur la signification du terme politique, mais il préfère désigner les activités non politiques du conseil municipal. Dans cette décision, il conclut que si le conseil municipal a discuté sur l'expédition d'un télégramme pour protester contre l'exécution de cinq nationalistes Basques en Espagne, cette pratique doit être vue comme le droit d'expression d'une opinion reconnu par la Constitution et que la décision du conseil municipal ne doit pas être qualifiée d'une activité politique⁴¹³.

On pourrait donc conclure que vu le contenu du terme politique et la nature du conseil municipal, le débat sur les questions politiques comme cause de dissolution ne paraît pas être fondée. Une activité quelconque du conseil municipal peut naturellement englober dans certaines mesures un côté politique. En plus, le conseil municipal reflète la volonté politique des électeurs⁴¹⁴. Il serait tout naturel que le fonctionnement de l'organe délibérant de la commune montre des caractéristiques politiques en vue de satisfaire les besoins communs des habitants.

On doit brièvement rappeler que l'existence des causes de la dissolution du conseil municipal et du conseil général ainsi que le renversement du maire posent la question suivante : le représentant de l'Etat, préfet ou Ministère de l'Intérieur selon le cas, a-t-il le pouvoir

⁴¹² Ibid. p.65.

⁴¹³ Idem.

⁴¹⁴ KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset... p.364.

discrétionnaire de transmettre l'affaire à la juridiction administrative ? Au vu des lois concernées, l'autorité administrative compétente ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire et est tenue de transmettre l'affaire à la juridiction administrative⁴¹⁵.

En France, les organes locaux n'échappent pas non plus au contrôle de l'administration centrale. Néanmoins, il paraît moins strict que celui exercé en Turquie. Au terme de ce contrôle les conseils municipaux, généraux et régionaux peuvent être dissous par décret en Conseil des Ministres, dans le cas où ils seraient dans l'impossibilité d'exercer leurs attributions en règle générale du fait de dissensions graves paralysant leur action⁴¹⁶. En cas d'urgence, les conseils municipaux peuvent être préalablement suspendus par arrêté préfectoral. Enfin, si la dissolution concerne un conseil général ou régional, le Parlement doit être informé par le gouvernement dans les plus brefs délais.

Les organes exécutifs peuvent eux aussi subir le même processus. En application de l'article L.2122-16 du code général des collectivités territoriales, les maires et les adjoints peuvent être suspendus pendant un mois au plus par le ministère de l'Intérieur et après avoir présenté leur défense, être révoqués de leur fonction par décret en Conseil des Ministres⁴¹⁷.

Sous-Section III- La tutelle administrative a priori sur les décisions des autorités locales

S'agissant des actes des autorités locales, ce type de contrôle peut se manifester de différentes façons. D'abord, l'autorité de tutelle peut annuler les décisions qu'elle estime illégales. Et puis, certaines décisions, avant d'entrer en vigueur, doivent être approuvées par l'autorité intéressée qui peut en refuser l'approbation. Ce refus peut être dû tant à des motifs d'opportunité que de légalité. Enfin, celle-ci peut se substituer aux autorités locales pour prendre une décision relevant normalement de leur compétence. Cela marque un pouvoir de co-décision.

⁴¹⁵ HONDU (S.), op. cit., p.143.

⁴¹⁶ BERTHON (C.), « *Les contrôles* » in **Les collectivités locales en France**, la documentation française, 1996, p.21.

⁴¹⁷ Idem.

La tutelle la plus lourde qui s'exerce sur les collectivités locales turques est celle concernant le département. Etant à la fois président du conseil général et de la commission permanente départementale, le préfet est compétent pour approuver toutes les décisions du conseil général. Cette qualité lui procure un rôle crucial sur le fonctionnement de la collectivité départementale. La tutelle exercée sur le département trouve sa source dans les articles 125 et 13 de la loi organique départementale. Ces articles concernent effectivement la compétence de l'approbation du budget départemental par le Conseil des Ministres et la mise en œuvre des décisions du conseil général suivant l'approbation du préfet. La compétence de l'approbation du budget est transférée, par la loi 3360 de 1987, au Ministre de l'Intérieur. Donc le statut du préfet comme organe exécutif au sein de la collectivité départementale accentue la tutelle administrative sur cette collectivité locale. Cette situation met cette administration locale sous la dépendance renforcée du représentant du pouvoir central.

Par rapport au département, la commune subit moins les effets de l'exercice de la tutelle. Une partie de ses décisions entre en vigueur sans approbation de l'autorité de tutelle. Par contre, selon l'article 71 de la loi communale, certaines décisions du conseil municipal sont définitives après l'approbation des autorités de tutelle concernées. Dans ce sens, si ses décisions concernent le budget, le compte définitif, les emprunts, les prêts, la modification du budget, elles sont soumises à l'approbation du représentant du pouvoir central le plus haut de la circonscription communale. Ces autorités sont le préfet ou le sous-préfet selon que cette circonscription est le département ou l'arrondissement. De plus, il existe des cas où les autorités communales ont besoin de l'autorisation préalable de Conseil des Ministres comme dans l'exemple de l'achat de véhicules. Enfin, les autorités de tutelle peuvent décider à la place des autorités communales. L'exemple classique de ce cas est que l'autorité de tutelle dispose de compétences pour modifier le budget communal si celui-ci n'est pas équilibré.

Quant au village, cette collectivité locale fonctionne sous le contrôle de l'administration centrale. Celle-ci le fait par ses représentants soit au niveau du département, soit au niveau de l'arrondissement. La loi organique du village prévoit que les problèmes relatifs au *salma*, une sorte d'impôt par famille, sont réglés par le sous-préfet. A cela s'ajoute l'approbation de son budget par l'autorité de tutelle.

L'exercice de la tutelle administrative par l'administration centrale ou ses représentants est au cœur de vives critiques. Les élus locaux, notamment les maires, s'en plaignent à chaque occasion. C'est ainsi qu'un maire exprime son mécontentement vis-à-vis de la tutelle administrative. Selon lui, le pouvoir politique agit non pas en fonction de considérations locales mais centrales sans être conscient de la réalité locale. Etouffés sous son contrôle, les élus locaux ont du mal à gérer leurs communes conformément à leurs programmes présentés aux élections locales.

Il arrive même qu'un maire subisse le contrôle répétitif de la part du pouvoir central pour la même activité dans un très court temps. Cela l'empêche de se concentrer pleinement sur les affaires locales jusqu'à ce que les inspecteurs du pouvoir central achèvent leur travail. « *La tutelle administrative est lourde et continue. Pour la moindre action, on subit une enquête effectuée par les inspecteurs du Ministère de l'Intérieur. On ne peut pas dire qu'on assume le mandat légal dans une indépendance totale. Si les affaires mises en exécution par la commune doivent être objet d'un contrôle, cela ne devrait pas se faire par les représentants de l'Etat mais par les autorités judiciaires. Il faut signaler que la compétence des autorités locales doit permettre de transmettre les actes communaux au représentant de l'Etat de la circonscription. Si celui-ci estime qu'elles violent le cadre juridique il peut saisir la juridiction administrative* ⁴¹⁸. »

En fait, l'approche du maire sur ce sujet rappelle les changements entrepris en la matière en France par la réforme de 1982. Elle a justement débouché sur la suppression de la tutelle administrative pour céder au contrôle juridique. Les autorités locales sont tenues seulement pour certaines décisions de les transmettre au représentant de l'Etat. Veillant aux intérêts nationaux dans sa circonscription, celui-ci est donc tenu au courant des activités des autorités locales et cela lui permet aussi de saisir le tribunal administratif s'il estime qu'une décision prise par les autorités locales est contraire à la loi. Tout en consacrant la liberté de la mise en vigueur des décisions émanant des autorités locales, le cadre juridique entend également sauvegarder l'unité de l'administration conformément à l'article 72 de la Constitution française.

⁴¹⁸ Entretien avec M.Bozgeyik, maire de Sehitkamil.

En outre, un autre maire critique sévèrement la loi communale du fait qu'elle légitime la tutelle du pouvoir central même pour une décision de routine soumise à l'approbation de celui-ci. Il donne même un exemple pour montrer à quel point les communes sont dépendantes du gouvernement central. Selon l'article 19 de la loi communale, la fixation du transport des viandes coupées dans les territoires de la commune se fait par le conseil municipal. Néanmoins, elle ne peut entrer en vigueur qu'après l'approbation de Ministère de l'Intérieur. Il ajoute aussi que cet exemple n'est pas unique et que l'on peut trouver des dispositions identiques non négligeables dans plusieurs lois. A travers les décisions soumises à l'autorité de tutelle, le pouvoir central fait sentir son poids sur les communes ; si ce système n'est pas réformé les plaintes des élus locaux ne pourront pas cesser⁴¹⁹.

On constate un parallélisme avec le cas français d'avant 1982. Il existait des contrôles a priori et le préfet avait la possibilité de déclarer la nullité des actes illégaux. Il n'en va plus de même depuis que la loi du 2 mars 1982 a supprimé ces contrôles a priori et que les réformes de décentralisation ont donné aux collectivités locales une autonomie beaucoup plus réelle dans la gestion de leurs affaires. Les modalités de contrôle reposent sur deux innovations importantes⁴²⁰. Tout d'abord, la suppression des contrôles d'opportunité ; il s'agit désormais d'un contrôle de légalité. Et puis, l'adoption du principe selon lequel ce contrôle se fait par des organes juridictionnels, le tribunal administratif, et la chambre régionale des comptes. Cette dernière qui a été instituée par la loi du 2 mars 1982 est chargée de contrôler la régularité des comptes des collectivités locales et de s'assurer du bon emploi des deniers publics par celle-ci⁴²¹.

Selon ce nouveau mode de contrôle, les actes des autorités locales sont exécutoires de plein droit. Pour les plus importants d'entre eux, ils doivent préalablement avoir été transmis au préfet ou sous-préfet⁴²². S'il estime qu'un acte transmis est illégal, le préfet peut saisir le tribunal administratif dans les deux mois. Donc, en conclusion, suite aux réformes décentralisatrices, le tribunal administratif est seul compétent pour annuler un acte des administrations locales. « *Cette affirmation de principe est cependant tempérée dans la pratique. Les instructions adressées aux*

⁴¹⁹ Entretien avec S.Sirmen, maire métropolitain d'Izmit.

⁴²⁰ DREYFUS (F.) et D'ARCY (F.), op. cit., p.288.

⁴²¹ GAUDEMEL (P.M), « *Les chambres régionales des comptes* », AJDA, n°2, 20 février 1983, p.102-114.

⁴²² DOMENACH (J.), « *De la tutelle au déféré préfectoral : rupture ou continuité des relations entre le préfet et les autorités des collectivités locales* » in Le retour des préfets ? p.98.

préfets encouragent fortement un échange avec les autorités décentralisées avant que le tribunal soit saisi et le plus souvent, celles-ci se rangent à l'avis du préfet ou des services lors qu'une irrégularité leur est signalée⁴²³. » Le contrôle de légalité est donc marqué en pratique par le dialogue institutionnel entre les autorités locales et étatiques. Son apport réduit le nombre de saisie par le préfet de la juridiction administrative puisque ses observations sont largement prises compte par l'exécutif local⁴²⁴.

Sous-Section IV - La tutelle administrative sur les personnels des collectivités locales

Les personnels des collectivités locales n'échappent pas non plus au contrôle du pouvoir central. Si on rappelle que la création de nouveaux postes du personnel municipal passe par la décision conjointe des autorités centrales, Ministère de l'Intérieur, Département Personnel d'Etat (*Devlet Personnel Dairesi*) du Ministère de la Finance et Conseil des Ministres, on pourra juger l'importance de cette sorte de tutelle. Le décret-loi 190 1983 sur le cadre des agents publics stipule l'organisation de la fonction publique territoriale dont le statut juridique est réglementé par la loi 657. Selon ce décret-loi, les collectivités locales sont tenues de transmettre leur demande de création, suppression, changements des titres des cadres de fonctionnaires au Ministère de l'Intérieur jusqu'au 15 mai chaque année. Après avoir examiné les demandes, le Ministère de l'Intérieur transmet les demandes, qu'il juge favorables, à la fois au Département Personnel d'Etat et au Ministère de Finance. Après l'examen par ces institutions, l'avis formulé accompagné d'un rapport est présenté au Premier Ministre. Enfin de compte c'est le Conseil des Ministres qui conclut sur les demandes faites par les collectivités locales. On voit bien que le processus de la création des cadres de fonctionnaires se termine par la décision finale du pouvoir central. Il s'agit d'un processus long et bureaucratique. S'il aboutit, cela prend au moins des mois voire des années à attendre⁴²⁵.

⁴²³ DREYFUS (F.) et D'ARCY (F.), op. cit., p.288.

⁴²⁴ En 1998, sur 6.800.000 actes transmis environ 3% (177.000) avaient donné lieu à lettre d'observation. 1% seulement des actes ayant fait l'objet d'une lettre d'observation avaient été portés devant le juge administratif, soit 0,026% des actes transmis. Voir, Refonder l'action publique locale...p.106.

⁴²⁵ KAYA, op. cit. p.22.

Si on prend la commune comme exemple, il est donc clair que le processus de création des nouveaux postes de personnel municipal est long, compliqué et peut devenir un élément lourd de tutelle. Vu la bureaucratie de l'administration centrale et sa lenteur, les demandes des collectivités locales ne peuvent pratiquement pas être satisfaites au bout d'une année et l'acquisition des nouveaux postes devient pour elles un vrai casse tête. En cas de rivalité politique entre le pouvoir central et local, ce dernier peut voir sa gestion touchée. Cette procédure qui n'est pas conforme à la libre administration, dont le cadre est défini par la charte européenne de l'autonomie locale, peut être source de querelles.

Comme une étude le montre, la création des postes locaux doit être une affaire de la collectivité locale et ses propres organes doivent décider s'il y a lieu de créer des nouveaux postes⁴²⁶. Le rôle du pouvoir central doit se limiter à définir les standards des personnels à recruter et leur formation. Sinon, le processus de la création des nouveaux postes demeure un outil rigide de tutelle entre les mains du pouvoir central. Si la mauvaise volonté du pouvoir central renforce le caractère de complexité et de lenteur du processus, il ne serait pas difficile d'estimer que le fonctionnement d'une collectivité locale, notamment des petites communes, peut subir un dysfonctionnement qui la mettrait en difficulté vis-à-vis des habitants du fait de manque de personnel. Un maire dénonce ainsi la longévité du processus puisque sa mairie attend l'autorisation du pouvoir central pour un poste technique depuis presque deux ans⁴²⁷.

L'autre côté de cette question concerne la nomination de certains fonctionnaires locaux. Ainsi, le Ministre de l'Intérieur nomme le secrétaire général de la commune métropolitaine sur la proposition du maire métropolitain. En parallèle, certaines lois rendent possible la nomination des services municipaux sanitaires par le Ministère de la Santé Publique et aussi la nomination des personnels techniques par le Ministère des travaux Publics⁴²⁸. On observe le même contrôle mais un peu moins rigide sur le village. Selon l'organisation du village, le religieux, imam, est membre de droit de l'assemblé des anciens. S'il y a plus d'un religieux dans un village, c'est le sous-préfet qui choisit le membre de droit de cette assemblée.

⁴²⁶ PIRLER (O.), TORTOP (N.) et BASSOY (A.), **Belediyeler ve İdari Vesayet**, (Communes et tutelle administrative), KAV et TBD Yayini, Ekim 1995, p.108.

⁴²⁷ Entretien avec M.Bozgeyik, maire de Sehitkamil.

⁴²⁸ NADARAOGLU (H.), op. cit., p.222.

Le pouvoir central devient par ce moyen co-déicideur sur les nominations des autorités locales et limite l'initiative de la désignation de leur équipe. Aujourd'hui, vu la complexité et la technicité des affaires locales, la gestion devient plus que jamais une tâche d'équipe⁴²⁹. La réussite des politiques locales et la vie politique des élus dépendront largement du travail harmonieux de cette équipe dont les composantes doivent librement être désignées par les autorités locales compétentes.

Aujourd'hui, la tutelle administrative exercée sur les collectivités locales rencontre certaines critiques⁴³⁰. Une première critique porte sur l'idée reçue selon laquelle les représentants du pouvoir central dans le département se voient être les autorités possédant la capacité de tenir sous le contrôle les activités susceptibles de nuire aux intérêts nationaux. Derrière cette approche se cache sans doute la méfiance envers les administrations locales. Cette hypothèse repose apparemment sur le fait que les représentants du pouvoir central qui n'ont pas de soucis de réélection peuvent mieux veiller aux intérêts nationaux. Le bien-fondé de cette hypothèse est au fond ouvert à des critiques. En tant que citoyen responsable, qu'est-ce qui empêche les élus locaux de montrer les mêmes attentions. Et puis, la nomination comporte naturellement le risque d'agir politiquement à l'égard des autorités locales. Les considérations politiques peuvent primer sur les idées objectives au moment du contrôle des activités des autorités locales.

La deuxième critique repose également le bien fondé d'une autre idée reçue selon laquelle les communes ne sont pas en mesure de satisfaire les éléments de l'autonomie locale. Elle représente sans doute une approche dépassée et archaïque et qui est restée au cours du temps. Les communes d'aujourd'hui ne sont plus celles des années de leur création. Certaines interprètent cette situation ainsi : « *Si on admet que les communes vivent encore les périodes enfantines infinies cette approche ne consacre pas une évolution naturelle mais au contraire vise à contrôler tout mouvement démocratique*⁴³¹. » D'où le regard méfiant que nourrit le pouvoir central sur les collectivités locales⁴³².

⁴²⁹ Entretien avec S.Sirmen, maire métropolitain d'Izmit.

⁴³⁰ KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset...p.360.

⁴³¹ FISEK (K.) cité par KELES (R.), Ibid. p.361.

⁴³² Entretien avec S.Sirmen, maire métropolitain d'Izmit et M.Bozgeyik, maire de Sehitkamil.

La troisième critique attire l'attention sur les objectifs néfastes de la tutelle administrative. Rien ne pourrait empêcher qu'elle devienne un outil de répression politique notamment dans les périodes où il existe une alternance entre le pouvoir central et le pouvoir local. On vient d'expliquer dans la première partie les éventuelles querelles politiques dans un tel climat dont les années 1970 ont témoigné. Le pouvoir central peut utiliser l'instrument de la tutelle non pas de manière objective mais de manière partisane. Les périodes en question démontrent clairement que le pouvoir central peut tenter d'appliquer une surveillance de près, notamment par les moyens financiers, sur les collectivités locales ayant des tendances politiques différentes.

En fait, un ancien maire met l'accent sur le fait que le maire doit demander au moins 8 fois par an au conseil municipal l'approbation de certaines activités municipales. Vu cette réalité, il prétend qu'un maire ne peut pas agir de manière irresponsable. La conclusion qu'il en tire est que l'affaiblissement maximum de la tutelle est indispensable⁴³³.

Les critiques formulées par les hommes du terrain, notamment les maires, montrent clairement que l'exercice de la tutelle administrative, telle qu'elle existe en Turquie, s'avère lourde et oppressive. Devenant un outil susceptible de court-circuiter le fonctionnement d'une collectivité locale, la tutelle administrative subit des critiques de plus en plus fortes notamment chez des élus locaux. Il est certain que l'existence de la tutelle fait penser que les collectivités locales ne sont pas encore majeures dans le sens où elles ne sont pas seules capables de réaliser les affaires locales sans subir un contrôle effectué par l'administration centrale. Toute leur évolution ne justifie pas pourtant le bien-fondé de cette pratique.

Il est nécessaire ici de voir les rapports financiers. La question de la fiscalité locale affecte sans doute le degré de l'autonomie locale. L'analyse de la situation financière dans laquelle se trouvent les collectivités locales contribuera incontestablement à mieux situer la question du modèle de l'administration locale turque dans le contexte contemporain.

⁴³³ KELES (R.), *Yerinden Yönetim ve Siyaset...* p. 361.

CHAPITRE II : LA DEPENDANCE FINANCIERE DE L'ADMINISTRATION LOCALE A L'EGARD DU POUVOIR CENTRAL

Les collectivités locales disposent de moyens financiers pour exécuter les tâches qui leur sont confiées. L'autonomie financière qui est consacrée dans l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale est certes une base fondamentale contribuant à ancrer l'autonomie locale. La construction d'une autonomie financière⁴³⁴ sera nécessaire non seulement pour la réalisation des politiques publiques locales mais aussi pour consolider la base fondamentale d'une démocratie grâce au renforcement des libertés dont fait partie la fiscalité locale.

L'autonomie financière est ainsi sans doute primordiale. Sans être dotée des moyens financiers nécessaires, une collectivité locale ne serait pas en mesure d'assumer les attributions dévolues par la législation. Dans ce cas, la compétence ou la responsabilité ne vont pas au delà des mots.

C'est ainsi que G.Braibant met l'accent sur le fait que l'autonomie locale ne serait totalement assurée que si les collectivités locales peuvent s'autofinancer avec des ressources propres dont elles auraient la maîtrise. Cette volonté est affichée d'ailleurs dans la Constitution Espagnole de 1978 par les expressions de « capacité fiscale » et d' « autosuffisance financière. ». Il pense pourtant que cette formule idéale n'est réalisée nulle part⁴³⁵. En pratique, on constate que les collectivités locales ne sont pas dotées des moyens financiers à la hauteur de leurs besoins. Les conditions particulières de chaque pays deviennent décisives sur le degré de leur autonomie financière.

⁴³⁴ R.Hertzog attire l'attention sur la difficulté de donner une définition ramassant toutes les multiples facettes de l'autonomie financière. Il se contente d'en énumérer les conditions indispensables : « *Elle est à la fois la liberté de choisir les dépenses, celle de les décider et de les exécuter, la liberté de fixer le régime des recettes ou certains aspects de certaines recettes (le tarif des prix, les taux des impôts ou aussi leur assiette), la possibilité de choisir les modes de gestion, la capacité de déterminer librement le niveau et les types d'endettement, l'existence des ressources suffisantes grâce à des transferts justement calculés* ». Voir HERTZOG (R.), « *L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales* », AJDA, 24 mars 2003, p.550.

⁴³⁵ BRAIBANT (G.), op. cit. p.1106.

La Charte Européenne de l'autonomie locale consacre également la question des finances locales dans son article 9 dont on peut tirer quatre points essentiels⁴³⁶ :l'existence de ressources propres suffisantes (1et 2) ; l'origine diversifiée et le caractère évolutif des ressources et en particulier l'existence d'impôts locaux (3,4) ,la globalisation et la consultation sur la répartition des transferts (5,6,7) et l'accès au marché national des capitaux.

En fait, comme d'autres pays, la Turquie souscrit le principe d'équivalence entre ressources et charges dans la l'article 127 de la Constitution. Bien que la législation relie la proportionnalité des ressources aux compétences, le pouvoir central ne voit que l'intérêt de concentrer le pouvoir financier dans ses mains dans un pays aussi centralisé que la Turquie. Les collectivités locales turques notamment le département et le village ont subi et subissent encore les effets néfastes de cette approche.

SECTION I- LA PRATIQUE NE SATISFAIT PAS L'EXIGENCE DE L'ARTICLE 127 DE LA CONSTITUTION

La question des finances locales est un point dont il faut tenir compte pour mieux voir la nature des rapports entre l'Etat et l'administration locale. Il est admis qu'elle est un facteur décisif sur l'autonomie locale. Comme cette dernière englobe la capacité d'agir par les décisions propres et de décider les politiques locales par les organes propres, la mise en place des politiques contient nécessairement le côté fiscal des administrations locales.

Il est aussi admis que plus les administrations locales possèdent des moyens financiers propres, plus elles ont une autonomie locale. Autrement dit, elles sont censées agir librement dans la mesure où elles ont des ressources propres suffisantes ou sont compétentes pour créer leurs ressources propres. Inversement plus les administrations locales en sont privées, plus elles se trouvent sous la dépendance de l'Etat. L'importance des ressources propres comparée à celle des subventions allouées par les autorités supérieures, constitue l'un des meilleurs indicateurs de l'autonomie locale en vertu du principe « qui paie contrôle »⁴³⁷.

⁴³⁶ DELCAMP (A.), op. cit., p.147.

⁴³⁷ BRAIBANT (G.), op. cit. p.107.

Sous-Section I- L'absence d'une péréquation financière

La question des revenus fait sentir son importance à propos de l'autonomie locale, mais désigne également le niveau de la capacité pour une collectivité locale, de satisfaire les attributions légales. C'est à partir de cet esprit qu'il faudra interpréter l'article 127 de la Constitution. Il dispose qu'on verse aux collectivités locales les revenus proportionnels à leurs attributions. Malgré l'existence de cet article constitutionnel, à l'heure actuelle ce n'est pas le cas. Le manque de ressources financières est une question actuelle pour les collectivités locales et beaucoup plus crucial encore pour le département et le village.

En fait, l'article 127 ne définit pourtant ni les services dévolus ni les types des ressources auxquelles elles peuvent recourir pour financer les dépenses. Comme celui-ci prévoit une proportionnalité entre les moyens financiers et les tâches dévolues aux collectivités locales son insatisfaction amène certains à conclure que cet article ne dépasse pas le niveau de slogan⁴³⁸. Car du point de vue de la structure fiscale, on assiste à un constant affaiblissement. Au lieu de les doter de ressources nécessaires, le pouvoir central maintient pour telle ou telle raison le statu quo. Prenons le département par exemple. Les ressources totales de ces collectivités locales étaient égales à 23.59% des ressources de l'Etat en 1925⁴³⁹.

Il est également arrivé qu'un gouvernement central agisse pour des motifs politiques, cause de difficultés financières pour les collectivités locales. Une des ces pratiques est qu'il réduit la part légale des collectivités locales sur les impôts nationaux. La réduction des parts s'est fait soit par les articles insérés dans la loi du budget soit par les lois propres. Ou, comme dans l'exemple de 1994, le gouvernement central encaisse du coup les dettes communales à la source, ce qui a mis en difficulté financière les communes. En tenant compte des cas concrets, il ne serait pas difficile d'estimer que les convergences ou divergences politiques peuvent devenir un point décisif pour le gouvernement central. Il peut conduire ce dernier à adopter une politique visant à renforcer les collectivités locales notamment les communes lors que celles-ci ont la même tendance politique.

⁴³⁸ ERYILMAZ (B.), Yerel Yönetim Sendromu...p.344.

⁴³⁹ BASSOY (A.), « *Il Özel İdarelerimiz* » (Nos départements), in **Yönetimde Yeniden Yapılanma**... p.390-397.

L'article en question laisse en effet le partage des ressources entre l'administration centrale et locale aux lois. Néanmoins il n'existe pas une loi générale sur la répartition des ressources et des compétences. La loi 2380, pour sa part, se limite à aménager les parts des collectivités locales sur les impôts nationaux tout en mettant de côté la question du partage des compétences. De ce point de vue, il serait donc difficile de parler d'un système de péréquation financière⁴⁴⁰.

Vu l'absence d'une loi générale consacrant le partage des ressources, les collectivités locales sont dotées d'impôts peu productifs. En tenant compte du critère du rendement, on peut conclure que les impôts rentables comme l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés sont laissés plutôt au pouvoir central. Les collectivités locales doivent se contenter d'autres impôts souvent peu rentables. L'exemple du département explique clairement cette observation. Selon la loi organique, le département est doté de la compétence de percevoir certains impôts locaux comme celui de port ou riz non battu. Il s'ensuit que ces types d'impôts ne seraient perçus que par les départements situés aux côtes ou dans les circonscriptions où on cultive le riz non battu. Sinon l'absence de ces activités privera totalement ou partiellement le département en question d'une ressource propre, cela accentuerait sa dépendance financière face au pouvoir central.

Il n'en reste pas moins que la question de la fiscalité locale est toujours à l'ordre du jour du débat politique. Les mouvements des années 1970 entretenus par les municipalités d'opposition ont largement contribué la prise en compte de cette question par les gouvernements. A la suite du coup d'Etat militaire de 1980, on constate toute une série d'efforts en vue d'améliorer la fiscalité locale.

Sous-Section II- L'évolution vers l'amélioration des ressources locales reste encore insuffisante

Pour surmonter la question de l'insuffisance des recettes des collectivités locales, depuis les années 80, plusieurs correctifs ont été adoptés pour compléter leurs ressources. A vrai dire, ce sont les communes qui ont bénéficié le plus des réformes financières entreprises. En particulier, la réforme de 1984 a donné lieu à une augmentation significative des recettes communales tant en

⁴⁴⁰ KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset... p. 312.

termes absolus qu'en proportion du budget de l'Etat. En 1985, l'indice des recettes des communes était cinq fois plus élevé qu'en 1981⁴⁴¹. Le département est aussi bénéficiaire de ces réformes, mais moins que la commune, du fait de la part impartie sur les impôts nationaux. Le village qui est dépourvu de ce moyen manque toujours de recettes propres.

Les recettes propres du village sont composées principalement du travail personnel obligatoire, *imece*, et la participation financière des villageois, *salma*. Le *imece* est un travail commun et personnel des habitants. Les travaux à exercer par cette voie doivent être définis par l'Assemblée des Anciens. Nous rappelons que le *salma* est une sorte d'impôt local perçu par le village. Les contribuables sont les habitants du village ou les personnes qui ont un intérêt matériel. Son plafond est fixé à 20 livres turques par la loi de 1927. Lors d'une inflation assez élevée, cette ressource perd totalement sa qualité et n'a aucune importance dans la composition des ses ressources. Il existe aussi d'autres ressources moins importantes comme les revenus du patrimoine dont le rendement n'est pas suffisant.

Face à une telle structure fiscale, les aides de l'Etat gagnent une importance considérable. Le Ministère de l'Intérieur endosse la responsabilité de ces aides. Il les fait par l'intermédiaire du département. 20% du fonds des collectivités locales sous la direction de celui-ci ont pour but de réaliser les besoins collectifs du village. De plus ce ministère verse un salaire à l'organe exécutif du village à travers le budget du département.

En dehors du rôle de médiation, le département se charge en fonction de ses initiatives propres d'apporter les soutiens au village. A cette fin, un fonds est établi dans son budget. Il vise à réaliser certaines affaires pour les villages. Enfin, une autre ressource dont le village bénéficie est la part sur le bénéfice de la banque des départements. 50% de son bénéfice annuel est destiné au financement de toute une série de services du village. A cet effet, la construction des routes, l'installation du réseau d'électricité et de l'eau et l'équipement se font grâce aux revenus provenant de cette ressource.

⁴⁴¹ Le Conseil de l'Europe, **Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale ;situation en 1993 :Turquie**, 1994, p.12.

Ainsi, la dépendance presque totale du village vis-à-vis de l'Etat est évidente. En d'autres termes, cette administration locale est privée d'une autonomie locale financière. Elle attend que le pouvoir central finance toutes ses dépenses. Ce niveau de dépendance financière met en question sa qualité de collectivité locale.

Malgré l'amélioration de leur ressources, les collectivités locales sont loin d'avoir une structure financière autonome et à cet égard elles se trouvent dans une position dépendante de l'Etat. Il est vrai que le réaménagement des années 80 consiste en l'augmentation des revenus des collectivités locales, toutefois il ne s'agit pas d'une réforme fiscale globale.

Il ne faut pas perdre de vue l'autre côté de la question qui affaiblit plus ou moins le poids des budgets communaux et départementaux. Il est arrivé que les dépenses communales augmentent sans leur consentement par les politiques suivies par les gouvernements centraux. Les décisions prises par les autorités centrales touchent parfois directement la structure fiscale communale. Face à une telle attitude, les communes n'ont pas de marge de manœuvre pour éviter les conséquences néfastes. L'exemple suivant en illustre clairement les effets négatifs⁴⁴².

Comme le personnel des départements, les fonctionnaires communaux sont aussi soumis au régime du personnel d'Etat. Chaque augmentation du salaire des fonctionnaires d'Etat touche automatiquement les salaires des fonctionnaires communaux. L'administration centrale dispose des ressources nécessaires afin de compenser une telle augmentation, alors que les communes sont privées d'une telle possibilité ; cela entraîne les problèmes fiscaux en dehors de la volonté propre des autorités communales.

En plus, l'augmentation des dépenses du personnel produit des problèmes juridiques. Car, aux termes de l'article 17 de la loi communale, les dépenses de personnels ne doivent pas dépasser 30% des revenus communaux. Or, l'augmentation des dépenses du personnel en dehors de l'initiative des communes rend cet article impraticable. Depuis longtemps, les dépenses du personnel se réalisent au-dessus du taux fixé par la loi. Au cours de la période 1990-1998, il enregistre en moyenne un taux d'augmentation de 37.41%⁴⁴³.

⁴⁴² NADAROGLU (H.), op. cit., p.224.

⁴⁴³ DIE, **Kesin Hesaplar, Belediyeler-II Özel İdareleri**, (Comptes définitifs, communes-départements), 1990-1998.

Malgré les politiques envisagées pour remédier aux insuffisances de la fiscalité locale les avancés restent insatisfaisantes si on compare la situation au cas français.

En France, on a assisté aux réformes fiscales à la suite des lois décentralisatrices. Le pouvoir financier est le principal bénéficiaire des dispositions générales de la loi de 1982. Elle proclame expressément la « suppression de la tutelle financière » (équilibre, dépenses obligatoires) et un contrôle budgétaire remanié⁴⁴⁴. La loi prévoyait aussi que les transferts des compétences seraient financés par un concours de l'Etat. Cette compensation est assurée d'une part par un transfert d'impôt d'Etat, et pour le reste par certaines dotations de décentralisation. Il semble en outre que la révision constitutionnelle de 28 mars 2003 vient de plus accroître l'autonomie financière des collectivités locales puisque l'article 72 de la Constitution implique toute une série de nouvelles dispositions destinées à cette fin. Selon l'article en question, les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales devraient représenter désormais, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble des ressources.

Aujourd’hui, en Turquie en tant que collectivité locale, c'est la commune qui bénéficie le plus des efforts d'amélioration de la fiscalité locale. Dès le début de la République, parallèlement à leur mission modernisatrice, on tente de les doter des moyens financiers afin d'accélérer la modernisation de la société avec le concours des communes. La structure financière des communes témoigne donc d'une évolution constante par rapport aux autres collectivités locales notamment depuis les années 1950..

SECTION II- LA SOURCE PRINCIPALE DE LA FISCALITE COMMUNALE : LES PARTS SUR LES IMPOTS NATIONAUX

En Turquie, les revenus communaux représentent en moyenne 8.81% du budget général. Durant les trois périodes caractérisées par les politiques libérales, le taux est supérieure à cette moyenne ; il atteint 11,04% dans la période 1925-1938, 12.71% durant la période 1951-1959 et

⁴⁴⁴ HARTMANN (C.), « *Finances et fiscalités locales* » in **Les collectivités locales en France**, Documentation Française, 1996, p.77.

14.52% dans la période 1985-1989. Au cours des périodes de 1940-1944 et de 1971-1978 le taux demeure inférieur au taux moyen. Le premier correspond aux années de la deuxième guerre mondiale, tandis que le deuxième correspond, parallèlement à la crise économique mondiale, aux problèmes socio-économiques du pays⁴⁴⁵. Il se peut que les périodes difficiles comme la guerre ou la crise économique ou politique, produisent directement des effets négatifs sur la fiscalité locale.

Durant les périodes de l'augmentation des revenus communaux, le facteur principal est notamment lié à l'augmentation des transferts du gouvernement central sous la forme de parts ou d'aides⁴⁴⁶. Tantôt les parts tantôt aides ou dettes prennent de l'importance dans l'augmentation des revenus communaux tandis que les revenus propres ne contribuent pas sensiblement à cette augmentation.

Pour mieux situer la structure financière de la commune dans le contexte actuel, il nous a paru utile de voir son évolution.

Sous-Section I-L'évolution de la fiscalité communale : du poids des revenus propres aux parts sur les impôts nationaux

La période, allant de la création et du rétablissement du nouvel Etat jusqu'en 1930, consacrait les politiques libérales. Elles cèdent pourtant aux politiques basées sur l'étatisme après la crise économique mondiale de 1929.

Au cours de la période de 1925-1938, les communes possèdent 9.40% de tous les revenus publics. Durant la première moitié de cette période, le taux avoisine le taux moyen, arrivant parfois même à 13%. L'analyse du type de revenus de cette période montre que les revenus communaux sont composés des revenus propres(52%), des parts nationales (36%) des aides gouvernementaux et emprunts (12%). La première caractéristique de cette période est que les revenus propres représentent plus de la moitié de tous les revenus communaux. La deuxième caractéristique porte sur la proportion inverse entre les aides et les revenus propres communaux. Ces derniers sont en régression. Malgré la diminution des revenus nationaux, l'Etat continue à

⁴⁴⁵ GÜLER (B.), « *Belediye Gelirlerinin Yapisi :1925-1989* »(Structure des revenus communales), **CYY**, S.1, Ocak 1994, p.20.

transférer les revenus pour compenser la régression des ressources communales. Lorsque les revenus nationaux et locaux augmentent à partir de l'année 1933, on limite les aides gouvernementales qui sont venues au secours des budgets communaux. La période 1940-1955 ne fournit pourtant pas les données nécessaires pour bien analyser la structure des revenus communaux⁴⁴⁷.

La période de 1956-1970, comme la période précédente, se divise deux phases distinctes à l'égard des politiques économiques. La première phase témoigne des politiques économiques libérales du Parti Démocrate (DP), tandis qu'on adopte une politique économique basée sur la substitution de l'importation (*ithal ikame*) dans la deuxième phase. Le tournant de cette période est le coup d'Etat militaire de 1960. Il débouche sur une nouvelle constitution et une planification nationale. Les communes possèdent 12.30% des revenus du budget général au cours des années 1950-1960 où on met en place les politiques libérales. Le régime militaire pour sa part ne touche pas les parts communales, mais limite les transferts qui seront la cause de la diminution des revenus communaux pour se stabiliser autour de 7.7% dans le budget général⁴⁴⁸.

Pendant la phase de 1956-1970, les revenus propres représentent 50% des revenus communaux, tandis que les parts nationales et les aides gouvernementales et emprunts ont respectivement une part de 31% et 19%⁴⁴⁹.

Une analyse globale de cette période montre que la structure des revenus communaux maintient les caractéristiques préalables des premières années de la République. On n'enregistre pas un changement quant au type de revenu et aux rapports réciproques entre le gouvernement central et l'administration locale. Par rapport à la période précédente, le taux des revenus propres diminue de 2%, les parts 4%. Par contre les aides gouvernementales augmentent de 7%. Comme la période précédente, parallèlement à l'augmentation des parts communales sur le revenu national, on limite les aides gouvernementales⁴⁵⁰.

⁴⁴⁶ Ibid.p.21.

⁴⁴⁷ Ibid. p.23.

⁴⁴⁸ Ibid. p.24.

⁴⁴⁹ Idem.

⁴⁵⁰ Idem.

Les premiers signes de changements concernant la structure des revenus communaux apparaissent dès les années 1970. Leurs propres revenus qui comptaient plus de la moitié des revenus totaux durant cinquante années, tombent, pour la première fois, au niveau de 1/3. Les aides du pouvoir central prennent une place importante et deviennent une ressource permanente. De plus, en 1985, les communes entrent pour la première fois dans des rapports directs avec le marché financier⁴⁵¹.

Pendant la période de 1970-1989, les communes touchent en moyenne 9.08% des revenus du budget général de l'Etat. Ce taux est de 17% en 1986, et de 14% en 1989⁴⁵².

Le tournant de cette époque est le coup d'Etat militaire de 1980 qui rend possible la mise en place des politiques libérales. On témoigne de la diminution des revenus propres qui étaient dominantes jusque-là. D'abord, ils se placent derrière les parts, et puis derrière les aides-emprunts. Car, les revenus propres, les parts, les aides- emprunts ont respectivement les taux de 28.4%, 42.3% et 29.3% dans les revenus totaux communaux. A partir de 1985, il faudra tenir compte d'un nouveau facteur dû à la fiscalité communale. Jusque-là, les communes utilisent essentiellement les crédits publics. Elles commencent désormais à recourir à des crédits à court terme auprès des banques commerciales d'une part et d'autre part les crédits des fonds internationaux⁴⁵³.

Sous-Section II- La composition des revenus communaux

La décentralisation administrative qui était le point central des années 1980 vise le renforcement financier des collectivités locales. Ces évolutions sont le produit d'une série de lois fiscales et de décisions du gouvernement au début de la décennie 1980, dans les années précédant la réforme de 1984 et celles qui l'ont suivie. Ces mesures ont eu pour effet d'accroître la part des communes dans l'ensemble des recettes fiscales au niveau national. De ce fait, les communes ont obtenu de nouvelles sources de revenus telles que la taxe foncière, tandis que le régime des impôts et des redevances perçus par la municipalité était rationalisé. On va donc étudier à la lumière de ces évolutions la structure financière des communes.

⁴⁵¹ Ibid. p.25.

⁴⁵² Idem.

⁴⁵³ Ibid. p.25-26.

Pour examiner la situation de la structure fiscale des communes, on se basera sur les statistiques préparées par l’Institut de Statistique d’Etat(DIE). Ce dernier regroupe les revenus communaux en 3 rubriques que sont les revenus d’impôts, ceux hors impôts, aides et fonds.

Tableau 12: Répartition des revenus communaux selon les ressources(%)

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	En moyenne
Revenus d’impôts	67.89	64.87	60.62	53.05	61.17	61.59	60.76	56.90	61.94	60.97
-Parts sur les revenus de l’impôt national	51.35	53.72	50.66	44.89	44.48	47.36	50.07	48.07	48.81	48.82
-Impôts communaux	12.32	7.66	6.61	4.77	13.89	10.30	7.90	6.28	10.89	9.01
-Vignettes (harç) communaux	4.22	9.49	3.35	3.89	2.80	3.43	2.79	2.54	2.24	3.14
Revenus hors impôts	32.11	32.81	36.87	42.99	35.83	34.34	34.43	36.75	34.66	35.23
-Participation aux dépenses communales	3.92	1.62	1.43	2.11	1.08	1.33	1.40	1.54	1.43	1.76
-Recettes des sociétés	6.92	5.94	6.08	4.85	4.98	4.76	4.72	5.17	4.85	5.36
-Bénéfice des entreprises	-	0.62	0.51	0.44	0.66	1.80	1.47	0.71	0.69	0.89
-Revenus des biens communaux	-	12.04	13.02	7.71	7.92	9.45	9.69	11.58	10.52	10.24
-Tarifs	-	2.77	2.16	1.90	2.21	3.21	2.99	2.33	2.33	2.49
-Amendes	-	1.45	1.40	1.21	1.72	2.36	2.53	2.16	2.02	1.86
-Revenus divers	21.27	8.37	12.27	24.77	17.26	11.43	11.63	13.26	12.82	13.98
Aides-Fonds Spéciaux	-	2.32	2.51	3.96	3.00	4.07	4.83	6.35	3.40	3.80
-Aides spéciales	-	1.75	1.96	2.87	2.22	3.65	4.34	6.00	3.08	3.23
-Fonds	-	0.57	0.55	1.09	0.78	0.42	0.47	0.35	0.32	0.57
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source :**DIE Kesin Hesaplar, Belediyeler-II Özel İdareleri** (Compte Définitif, communes et Départements) (1990-1998).

Parmi les revenus d’impôts, la part la plus grande revient aux parts sur les revenus d’impôts nationaux. Pour la période prise en exemple, ce type de revenu représente en moyenne 48.82% du budget communal. Les autres revenus, les impôts communaux et les vignettes, représentent respectivement en moyenne 9.01% et 3.14% des revenus communaux totaux. Il

faudra donc réviser les structures des impôts nationaux pour augmenter le rendement. S'il y a lieu, on attribuera aux communes de nouveaux impôts afin d'améliorer les revenus propres.

Quant aux revenus hors impôts, les bénéfices des entreprises, revenus des biens communaux, tarifs, amendes, participation aux dépenses communales représentent respectivement 5.36%, 2.49%, 1.86%, 1.76% et 0.89%. Les divers revenus composent la partie la plus grande des revenus hors impôts avec un taux en moyenne de 13.98%, suivi des revenus des biens communaux (10.24%).

En ce qui concerne les aides et fonds spéciaux, ils ont en moyenne une part de 3.80% des revenus communaux dont 3.23% aux aides, 0.57% aux fonds spéciales.

Depuis les années 80, les aménagements sur la fiscalité locale ont donc transformé considérablement la structure budgétaire des collectivités locales notamment des communes.

1-L'aménagement législatif de 1981 : de l'enlèvement des parts sur divers impôts à l'enlèvement des parts sur le budget national

L'aménagement de 1981 par la loi 2380 porte essentiellement sur les revenus ajoutés destinés aux communes et aux départements. Les villages en sont exclus. Cette loi supprime les parts communales perçues sur certains impôts étatiques et met en place un système consacrant les parts perçues sur les impôts nationaux du budget général annuel.

En fait, la loi 2380 concernant les parts des collectivités locales sur les revenus de l'impôt du budget national et celle 2464 sur les propres revenus communaux sont adoptées dans une période de régime militaire. Par cette spécificité politique, il est curieux de voir une telle attitude chez un régime militaire. Se trouvant face aux problèmes du régime d'Etat, les dirigeants de l'époque cherchent en fait à trouver une solution à l'impasse financière des collectivités locales. La première raison remonte en fait aux conflits entre le gouvernement central et l'administration locale, notamment les communes des années 1970 qui ont été largement étudié dans le troisième

chapitre de la première partie. Le conflit en question préoccupait l’opinion publique au moment du coup d’Etat militaire, il occupait encore une place sensible dans les mémoires. Et puis, il faut voir les querelles stériles qui ont empêché l’adoption et la mise en place des lois visant à améliorer leur situation financière⁴⁵⁴.

Par ailleurs, le nouveau cadre juridique lié à la fiscalité locale vise notamment à apporter plus de revenus aux départements et aux communes tout en écartant le village. Néanmoins pour certains, les dispositions issues de la loi 2380 ne sont pas basées sur des travaux sérieux⁴⁵⁵. C’est pour cette raison que la part définie, pour les communes, par la loi 2380 est ultérieurement modifiée par les lois de 3004 et 3239. La part est initialement fixée à 5%, elle monte respectivement à 8,15% et à 9,25%. Néanmoins, ce taux se réalise en pratique à 8,55% puisqu’on prend l’habitude d’introduire une disposition à la loi du budget d’Etat en fonction du choix du gouvernement au pouvoir.

La même remarque vaut aussi pour le département. Initialement prévue à 1.70%, la part du département est en pratique de 1,20%. Celle-ci n’est donc pas conforme avec l’esprit de la loi 2380, puisque les parts des communes et département enregistrent un taux inférieur à celui prévu par la loi en question. La pratique semble donc être contradictoire avec la législation. Bien que leurs ressources présentes ne soient pas proportionnelles aux tâches, on les diminue par la voie législative en ajoutant des dispositions aux lois du budget, comme les lois durant la période de 1987-1990⁴⁵⁶.

On attribue en effet les parts sur les impôts nationaux aux départements et aux communes en fonction de leur population issue du dernier recensement national. Le critère de la population est ouvert aux critiques. Car, ce critère à lui seul n’est pas suffisant pour réaliser une répartition adéquate. Vu la période de recensement qui se fait généralement à la fin octobre, le critère de la population devient la cause de l’injustice. Car dans certaines régions, notamment touristiques, la population locale varie naturellement selon les saisons. Prenons l’exemple de l’arrondissement

⁴⁵⁴ NADAROGLU (H.), KELES (R.), op. cit., p.38.

⁴⁵⁵ Idem.

⁴⁵⁶ KAYA, op. cit., p.240.

Adalar d'Istanbul. Selon le recensement de 1985, sa population est de 14000 habitants. Or, elle atteint plus de 200 000 habitants durant la saison d'été⁴⁵⁷.

On tente parfois de mettre en conformité cette situation avec la réalité du terrain par une disposition introduite à la loi budgétaire. Pour les années 1989-1990 et 1991, il était prévu qu'on ne respecte pas les critères fixés par la loi 2380, tout en ajoutant d'autres critères à travers les lois du budget. La répartition des parts se fait donc non seulement en fonction de la population communale, mais aussi d'autres critères comme le degré du développement, la situation géographique et touristique.

Une telle politique se heurte à deux difficultés⁴⁵⁸. D'abord, les critères ne sont toujours pas nets et suffisants. Une interprétation subjective des critères est toujours possible. Il est donc nécessaire de prendre en considération les critères plus nets. Par ailleurs, les critères sont précisés dans la loi du budget qui est une loi annuelle. Chaque année, il faudra y insérer la même disposition pour les rendre exécutables. Comme il s'agit d'une loi annuelle, une négligence ou une omission peut se produire sans oublier le fait qu'on peut apporter des nouveaux critères subjectifs.

Il ne faut pas non plus perdre de vue le côté constitutionnel de cette question. Selon l'article 161 de la Constitution, on ne peut introduire aucune disposition autre que celle relative au budget. Sous cet angle, une telle pratique prend une forme contestable à l'égard de la Constitution.

Vu les inconvénients évoqués, la conclusion qui s'impose est de modifier l'article concerné de la loi 2380 en fonction d'un cadre bien précis favorisant une répartition plus équilibrée des parts entre les collectivités locales.

⁴⁵⁷ NADAROGLU (H.), KELES (R.), op. cit., p.40.

⁴⁵⁸ Idem.

La principale ressource des communes provient donc des transferts du gouvernement central⁴⁵⁹. Ces transferts sont assez importants et ils ont fortement augmenté au cours des années 1980. Au départ, la part sur le budget national qui représente l'essentiel des ressources des communes était fixée à 9.25% du total des impôts prélevés. Mais ce taux subit des modifications par les lois du budget et depuis la fin des années 80, il se stabilise autour de 8.55%.

Selon la loi 2380, les revenus prélevés sur les impôts sont divisés en deux parts. La plus grande part (60%) est versée aux communes en fonction de leur population à l'exception d'Ankara, Istanbul et Izmir. Néanmoins, en 1989, 1990 et 1991, un article annexé aux lois du budget prévoyait qu'on tienne compte d'autres critères que ceux prévus par la loi 2380 concernant la répartition de la part légale. Outre le critère de la population s'ajoutent le niveau de développement économique, les situations géographiques et touristiques des communes.

A première vue, ce type de pratique semble être rationnel pour établir un équilibre financier entre les communes. Pourtant, les critères imposés sont vagues et flous. Ils risquent d'être interprétés par le pouvoir central d'une manière subjective. Ce mode de raisonnement peut déboucher sur le creusement financier entre les communes au lieu d'atteindre un réel équilibre. Des critères bien précis et clairs tels que le taux d'urbanisme, le degré de l'industrialisation pourraient contribuer à rendre plus équitable cette répartition.

Le reste de ce transfert est réparti entre deux fonds : le fonds municipal commun, *müsterek belediyeler fonu*, et le fonds des collectivités locales, *mahalli idareler fonu*. Le premier qui est dirigé par la banque de départements, *iller bankasi*, a pour but de préparer des cartes de population et des plans de développement des petites communes. Les gros investissements en infrastructures (l'eau potable, travaux de construction, etc.) profitent également de ce fonds. Le second qui est composé des parts communales et départementales est administré conjointement par le Ministère de l'Intérieur et du Ministère des Travaux Publics. Les collectivités locales s'en servent pour réaliser les petits services. Ces deux fonds placés sous le contrôle direct du

⁴⁵⁹ PRUD'HOMME (R.), « *Décentralisation à la turque* », **Revue d'Economie Régionale et Urbaine**, n°2, 1991, p.254.

gouvernement central ont représenté en 1984 et 1985 20% de la part communale sur les impôts nationaux. Depuis ce chiffre est passé à 40%⁴⁶⁰.

Pour leur part, les communes métropolitaines bénéficient des transferts particuliers. Elles reçoivent 5% du total des impôts nationaux collectés dans la zone métropolitaine. Le conseil de Ministres peut augmenter ce taux de 6%. Néanmoins la dernière modification apportée par la loi 4736 du 19.01.2002(Journal officiel) suscite les critiques sévères si on prend en compte la situation financière des communes métropolitaines. Car, l'aménagement en question prévoit que 40%du taux fixé est versé à la commune métropolitaine concernée tandis que le reste, 60%, est versé au compte de toutes les communes métropolitaines et placé à la banque des départements pour le redistribuer en fonction de leur population. Ainsi, les communes métropolitaines ayant relativement plus de parts comme Istanbul conteste le fondement de cette politique⁴⁶¹. Car, certaines communes métropolitaines doivent produire beaucoup plus de services du fait des investissements industriels. Si on touche de l'argent venant du versement de 5% des impôts collectés dans la zone métropolitaine prévue par la loi, on dépense aussi plus que les autres. Du fait de l'importance des investissements industriels, une telle commune métropolitaine doit produire les services destinés à compenser leurs effets. Leur implantation n'apporte pas seulement l'argent, mais il oblige la commune métropolitaine à faire divers investissements qui sont souvent assez élevés. La politique issue de cette loi ne devrait pas viser la part sur les impôts nationaux mais elle devrait apporter des nouvelles ressources propres.

Comme autre moyen financier, 50% de la taxe sur la consommation d'énergie et de gaz ,ainsi que la taxe sur l'enlèvement des ordures et d'éclairage ont été affectés aux communes métropolitaines. En outre, elles sont autorisées à augmenter leur revenus en levant leurs propres taxes, charges et droits locaux sur les diverses installations publiques sportives et culturelles situées sur leur territoire, ainsi que sur les annonces publicitaires. Enfin, elles reçoivent une part sur la part des communes d'arrondissement provenant des taxes nationales. Le taux exact est fixé à 35% par le Conseil des Ministres.

⁴⁶⁰ ÖNCÜ (A.), op. cit., p.95.

⁴⁶¹ AKYOL (T.), « *Belediye mi merkez mi ?* »(commune ou centre ?), Milliyet, quotidienne, 19.01.2002.

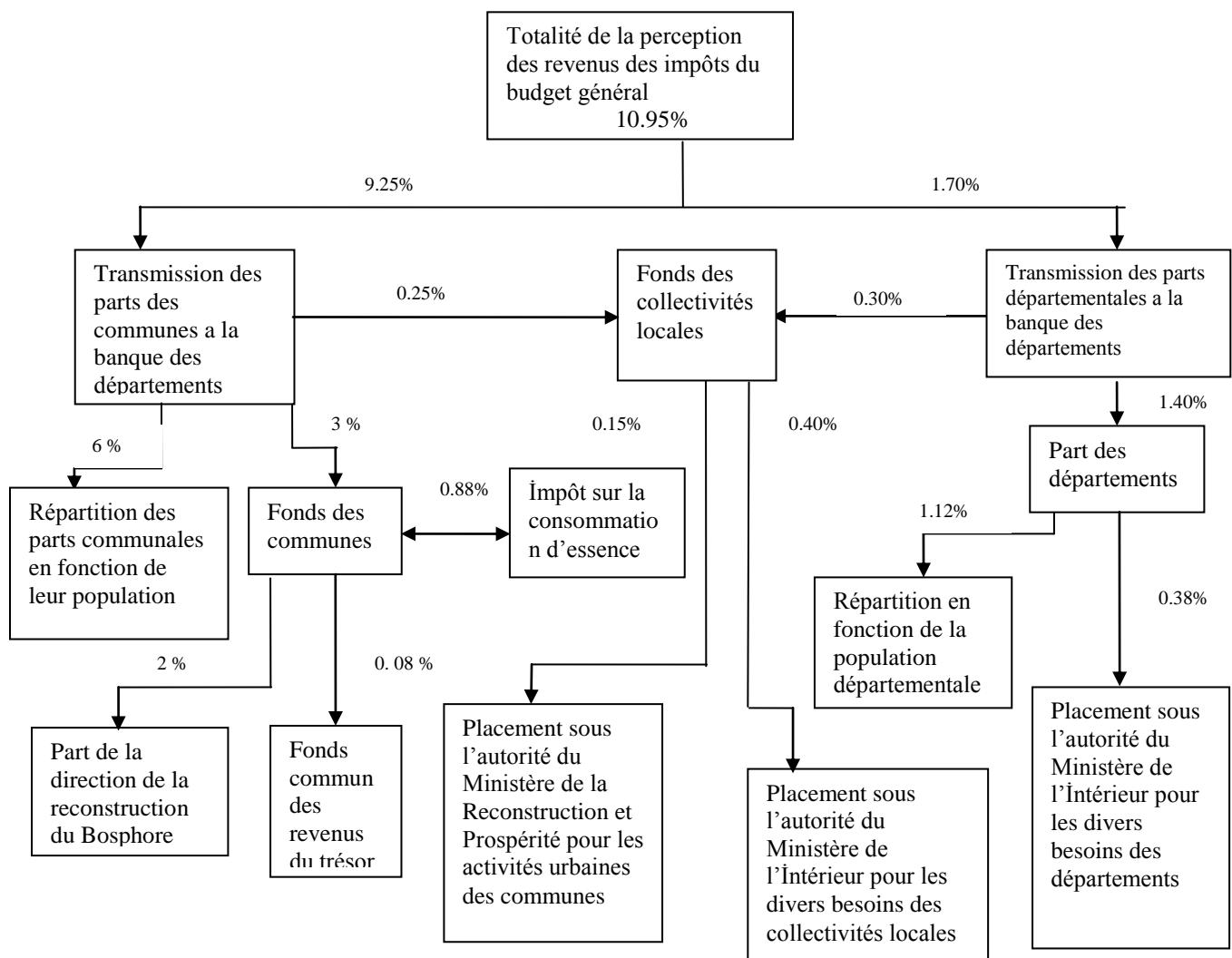
En fait, le système financier mis en place depuis des années 1980 a permis en particulier aux communes métropolitaines de renforcer leur structure budgétaire et d'entretenir l'investissement infra-structural. Leur capacité d'investissement s'est amplifiée. Malgré cette amélioration fiscale, elles ont du mal à satisfaire les besoins accumulés depuis des années en matière de service de base. Comme les grandes métropoles continuent d'absorber une grande quantité de migrants⁴⁶², l'adoption d'une nouvelle politique fiscale se révèle nécessaire, voire indispensable.

Ainsi, le total des transferts aux communes représente environ 14,5% du total des impôts nationaux⁴⁶³. Ce pourcentage a vu une augmentation depuis les réformes fiscales en parallèle avec l'augmentation des impôts nationaux. Pendant cette période, on assiste également à l'accroissement de la population communale qui a provoqué la création des nouvelles communes. Désormais, elles sont parties prenante de la répartition des transferts. Cela aboutit au fait que la part des municipalités dans un nouveau partage diminue sensiblement. Chacune de ces dernières n'a droit qu'à un montant faible du fait du nombre des communes bénéficiaires.

⁴⁶² ÖNCÜ (A.), op. cit. p.96.

⁴⁶³ PRUD'HOMME (R.), op. cit., p.255.

Figure 5: Répartition des parts sur les impôts nationaux attribuées aux collectivités locales



Source :ÖNCEL (Y.), **Mahalli İdareler Maliyesi**, (Fiscalité des collectivités locales), Filiz Kitabevi, 1998, p.179.

A côté des parts sur les impôts nationaux, les communes, en tant que collectivités locales, ont des ressources propres dont le cadre juridique est fixé par la loi 2464.

2- Les revenus propres de la commune

Avant l'aménagement législatif issu de la loi 2464, la part des revenus communaux était attribuée en fonction de la loi 5237. La part sur les revenus du budget général représentait en moyenne $\frac{1}{4}$ des revenus communaux. A partir de 1981, le régime fiscal communal a connu toute une série de changements. La loi 5237 est remplacée par la loi 2464, dite la loi des revenus communaux. On aménage en outre la modalité des parts communales sur les revenus des impôts du budget général. A la suite de cette révision, la place des parts communales s'élève à 50% dans les revenus communaux. Enfin, on attribue aux communes des revenus par diverses lois⁴⁶⁴.

La loi 5237 adoptait un régime fiscal dont le nombre des revenus était important, mais leur rentabilité était faible⁴⁶⁵. Elle présentait certaines caractéristiques au regard des revenus communaux⁴⁶⁶. Il faut tout de suite signaler que le système issu de cette loi était basé sur la dépendance fiscale des communes à l'égard de l'Etat.

Malgré sa mise en vigueur pendant 33 ans le système est demeuré archaïque puisqu'il n'a pas pu s'adapter aux changements socio-économiques du pays. Chaque impôt dévolu aux communes était peu productif. Comme on l'a exposé dans la première partie, les communes ont beaucoup souffert du manque de revenus propres au moment du conflit avec le gouvernement central dans les années 1970. L'insuffisance des revenus propres était sévèrement critiquée. La répartition des ressources entre l'administration centrale et les collectivités locales n'était pas équitable. Car les ressources rentables étaient laissées au premier, le reste au deuxième. De plus, presque tous les impôts locaux souffrent de l'inflation. Ensuite, le système était privé de flexibilité. Les communes n'étaient donc pas dotées de compétences pour recourir à des impôts issus des décisions de leurs organes propres. Enfin, il n'était pas rare que les décisions du gouvernement central mettent la situation des communes en difficulté ; elles augmentaient les frais des communes ou diminuaient leurs revenus. L'augmentation des salaires des fonctionnaires municipaux soumis au régime du personnel d'Etat bouleversait ainsi les budgets communaux. Parallèlement aux problèmes économiques du pays, le gouvernement central ne transmettait pas

⁴⁶⁴ ÖNCEL (Y.), **Mahalli İdareler Maliyesi**, (Finance des collectivités locales), 1998, p.126.

⁴⁶⁵ NADAROGLU (H.), op. cit., p.227.

⁴⁶⁶ KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset... p.309.

parfois les parts égales aux communes comme sur la production d'essence ou sur les voitures à moteur.

Remplaçant la loi 5237, la loi 2464 ne concerne que les impôts locaux et vignettes (*Harç*). Sous cet angle, il serait difficile de la qualifier de loi des ressources communales, elle peut être plutôt considérée comme une loi des impôts communaux⁴⁶⁷. Son examen permettrait de repérer les similitudes et différences par rapport à la loi précédente. Quelques remarques préalables s'imposent⁴⁶⁸. Signalons qu'elle entend adopter le régime issu de la loi précédente aux circonstances actuelles. Mentionnons aussi que la nouvelle loi garde le régime des parts des impôts consacrés par la loi 5237. Après ces premières remarques, l'analyse détaillée attire l'attention sur le fait que cette loi diminue le nombre des impôts peu rentables par rapport à la loi précédente. Elle donne donc la priorité aux impôts plus rentables. On tente de réaliser cette rentabilité par la modification de la portée et les taux des impôts. C'est dans cette perspective que la nouvelle loi apporte une disposition pour percevoir certains impôts non seulement dans le sort des communes mais aussi dans les territoires voisins. A titre d'exemple, l'impôt de la consommation et d'électricité rentrent dans cette catégorie. La loi soumet pourtant la perception des impôts dans les territoires voisins à une condition selon laquelle la commune doit y apporter les services locaux.

Le deuxième point porte sur les nouveaux impôts. La nouvelle loi dote les communes des revenus des nouveaux impôts comme l'impôt professionnel qui sera supprimé plus tard.

Le troisième point concerne certains impôts comme celui sur les annonces publicitaires dont la perception n'était pas possible à cause des sanctions la Cour Constitutionnelle. La Haute Cour les invalidait puisqu la loi ne précisait pas les limites maximum et minimum de ces impôts et qu'elle le laissait à l'initiative des conseils municipaux. Or l'article 61 de la Constitution de 1961 stipulait que les impôts ne sont perçus que dans les limites fixées par la loi. La nouvelle loi réaménage ces impôts.

⁴⁶⁷ Ibid. p.319.

⁴⁶⁸ Idem.

Le quatrième point à retenir est que la nouvelle loi rend possible, pour la première fois, le regroupement des communes en fonction de leur population et de l'état de leur développement socio-économique. Par ailleurs, aux termes de l'article 95 de la loi, suivant les avis du Ministère de la Finance et de Département Planning d'Etat, les communes sont regroupées en cinq catégories par le Ministère de l'Intérieur et le regroupement devrait être révisé tous les trois ans. C'est en fonction de ce groupement qu'on définit les montants exacts à percevoir de certains impôts dans une commune. Selon la notification n° 13 communiquée par le Ministère de l'Intérieur au 22 janvier 1988, le regroupement se fait comme suit :

- Communes ayant plus de 100 000 habitants
- Communes ayant une population entre 50 000 et 100 000 habitants et toutes les communes des chefs lieux des départements quelle que soit leur population
- Communes ayant une population entre 20 000 et 50 000 habitants
- Communes ayant une population entre 5 000 et 20 000 habitants et toutes les communes des chefs lieux des arrondissements quelle que soit leur population
- Communes ayant une population inférieure à 5 000 habitants.

En outre, les collectivités locales ayant une importance industrielle, touristique ou commerciale peuvent se placer à un plus haut rang.

Regroupé avec les vignettes (*harçlar*) et la participation aux dépenses communales dans les ressources propres selon la loi 2464, les impôts communaux ont pour but de faire face aux dépenses locales. Entre les années 1983-1986, la moyenne annuelle de la part des impôts locaux dans les revenus communaux propres atteint 11,5%⁴⁶⁹. Les communes perçoivent les impôts sur la publicité et l'affichage, les spectacles et la communication, l'électricité, le gaz consommé et l'enlèvement des ordures. Ces impôts ont pourtant un rendement faible⁴⁷⁰.

Depuis 1985, les communes bénéficient également du produit de l'impôt foncier. Celui-ci a été transféré du gouvernement central aux communes. Elles versent 15% aux

⁴⁶⁹ ELİÇİN-ARIKAN (Y.), Décentralisation... op. cit., p.240.

⁴⁷⁰ PRUD'HOMME (R.), op. cit., p.254.

départements. Dans la zone métropolitaine, la commune métropolitaine touche la moitié de cet impôt augmenté par rapport à la pratique précédente qui prévoyait 20% . Sur le reste du montant, les communes versent 15% de cet impôt aux départements. On affecte également à la commune métropolitaine 20% du montant sur lequel on verse la part du département. Cette nouvelle répartition prévue par la loi 4736 de 2002 cause sensiblement la diminution de la part de la commune d'arrondissement sur cet impôt.

En effet, l'impôt foncier n'apporte pas une ressource considérable aux communes. Les contribuables font leur déclaration une fois tous les cinq ans. Comme le pays vit depuis longtemps dans une inflation assez élevée, la rentabilité de cette ressource est mise en cause. Il existe deux moyens permettant d'éviter l'effet de l'inflation. Le premier qui est appliqué aux Etats-Unis consiste à maintenir le taux d'impôt stable mais à fixer les valeurs des biens fonciers chaque année. Ainsi, le produit des impôts augmente lorsque les prix des biens fonciers augmentent. Pour sa part, le second modèle employé au Canada et en Angleterre consiste à modifier annuellement le taux d'imposition⁴⁷¹.

En outre, parfois il se produit pour certaines communes que les frais de la perception de cet impôt en dépassent les revenus⁴⁷². Cette situation devient la cible des critiques d'un ancien maire⁴⁷³. Après avoir critiqué le prélèvement de cet impôt, il fait les propositions pour améliorer son rendement. Ce maire estime que d'une part, les parts sur cet impôt, que les communes doivent affecter à certains établissements publics doivent être supprimés. D'autre part, les contribuables doivent faire leur déclaration non pas tous les cinq ans mais soit tous les ans soit tous les deux ans selon la décision du Conseil des Ministres.

Il est donc tout à fait imaginable qu'un aménagement de l'espace urbain augmente la valeur des terrains. Dans ce cas, l'aménagement apporté, tels que l'infrastructure ou les routes, à ce type de terrain rend possible l'augmentation de leur valeur plus que leur valeur initiale. Autrement dit, tous les services assumés par la collectivité locale concernée créent

⁴⁷¹ ELICIN-ARIKAN (Y.), Décentralisation...op. cit. p.241.

⁴⁷² TORTOP (N.), « Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik (Collectivités locales et autonomie financière), CYY, Cilt 5, Sayı, 5, Eylül 1996, p.3-13.

⁴⁷³ TASDELEN (D.), **Çagdas, Katılımci Demokratik Belediye** (Commune comme contemporaine, participative et démocratique), 1993, p.24 et sq.

incontestablement une rente urbaine foncière. Il est ainsi attendu que les propriétaires de ces terrains participent aux coûts des services rendus.

En raison des critiques formulées par les élus locaux, on a augmenté dernièrement les taux de l'impôt foncier par la loi 4736. Ce qui est envisagé c'est que cette augmentation améliore le rendement de cet impôt.

Pour Rémy Prud'homme, cet impôt ne doit pas être considéré comme un impôt local, car les municipalités n'en fixent ni l'assiette, ni surtout le taux. Elles se contentent de les percevoir. Donc « *on pourrait tout aussi bien dire qu'il s'agit d'un impôt national, redistribué aux municipalités en fonction du lieu de collecte, et donc en fait d'un transfert*⁴⁷⁴ ». Les municipalités ne fixent pas non plus l'assiette ni le taux des autres impôts locaux. C'est au gouvernement central de les fixer selon la loi 3239 du 11 décembre 1985⁴⁷⁵. C'est pourquoi certains estiment qu'il n'y a pas de véritables impôts locaux en Turquie⁴⁷⁶. Ceci témoigne de l'omniprésence du pouvoir central et conduit à affirmer combien la centralisation est la clé de voûte du système administratif. « *Les communes métropolitaines se trouvent face, chaque jour, aux demandes accrues. Car, elles deviennent la cible de l'immigration et doivent tenir compte des demandes de nouveaux venus. Il doit y avoir une législation permettant de s'adapter aux nouvelles dépenses. Or, on est privé par exemple de la compétence de création des impôts locaux. En tant qu'élu nous avons une responsabilité politique devant les électeurs. Dans la composition des ressources, il faut augmenter la part des ressources propres. Sinon, on devient financièrement dépendant du pouvoir central. Parce que les besoins collectifs demandent de plus en plus de gros investissements dont la réalisation passe par le recours à l'emprunt avec la garantie de l'Etat*

⁴⁷⁷.

Il apparaît en pratique que les élus locaux se plaignent souvent du manque de moyens financiers. « *Il est vrai qu'il y a eu des aménagements législatifs pour améliorer la fiscalité locale depuis le début des années 80. Malgré ces efforts, les ressources fiscales communales sont insuffisantes. Dans la composition des ressources, ce qui est important est d'augmenter les*

⁴⁷⁴ PRUD'HOMME (R.), op. cit., p.255.

⁴⁷⁵ ELİÇİN-ARIKAN (Y.), La décentralisation...op. cit., p.245.

⁴⁷⁶ PRUD'HOMME (R.), op. cit., p.254.

⁴⁷⁷ Entretien avec S.Sirmen, maire métropolitain d'Izmit.

ressources propres communales. Car plus on en dispose plus on est autonome. Pour cela, la responsabilisation des élus locaux à propos de la création des nouveaux impôts s'avère indispensable. L'Etat doit nous laisser une marge de liberté raisonnable⁴⁷⁸. »

Ils trouvent que les critiques formulées à leur égard à propos de la mauvaise exécution des services locaux ne sont pas bien fondées si on prend en compte la maîtrise de l'Etat sur les ressources. La possibilité de création des impôts locaux par les autorités locales contribuerait à consolider les budgets locaux et d'une certaine façon à rompre ce raisonnement. Dans ce cas de figure, il revient aux autorités locales de définir les impôts à prélever pour financer les politiques publiques locales. elles ne se plaindraient plus alors de l'attitude de l'Etat.

En outre, les autorités locales qui se présentent aux élections locales doivent présenter leur programme qu'elles envisagent de mettre en œuvre pendant leur mandat. Les candidats montrent les moyens de financement de leurs projets et leur politique à propos des impôts locaux. L'élection signifie sur ce point qu'il s'agit d'un accord accompli entre les élus locaux et les électeurs. En conclusion de cet accord, les autorités locales pourraient prélever les impôts locaux tels qu'elles ont présenté aux élections. Cela devient une façon de contrôler les élus et de vérifier si ces derniers respectent leurs engagements exprimés dans leur programme. Au cas où les autorités locales négligeraient leurs engagements à propos des impôts locaux elles risqueraient de ne pas être réélues une deuxième fois, leur carrière politique peut même être remise en question.

Il revient donc aux électeurs de statuer sur les programmes présentés par les candidats. Tout dépend donc de leur choix quant à donner le feu vert au financement des projets locaux que les candidats envisagent de lancer une fois qu'ils sont élus. Selon leur choix, c'est eux qui subiront ses effets dans la vie locale.

En France, le pouvoir fiscal des collectivités locales est renforcé par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. L'article 72 modifié par cette loi prévoit que les collectivités territoriales se voient reconnaître la faculté de recevoir « tout ou partie des impositions de toute nature». Elles pourront percevoir des impôts locaux dont elles fixeront le taux et l'assiette dans

⁴⁷⁸ Entretien avec M.Bozgeyik, maire de Sehitkamil.

les limites déterminées par la loi mais aussi se voir transférer une partie des impôts nationaux. Les recettes fiscales et autres ressources propres devront constituer une part déterminante de l'ensemble des ressources dans les conditions qui seront fixées par une loi organique. Par ailleurs, les collectivités territoriales françaises se voient reconnaître une grande liberté dans la définition des ressources propres.

En France, la fiscalité locale se compose d'impôts directs et indirects qui dépassent 40% dans le total des ressources locales⁴⁷⁹. Les quatre taxes (taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés bâties et sur les propriétés non bâties), dites « les quatre vieilles » représentent le tiers des recettes budgétaires des communes et plus de 90% de leurs ressources fiscales⁴⁸⁰.

La taxe foncière sur les propriétés bâties est la moins contestée des « quatre vieilles ». Cette taxe constitue le quart du produit des quatre taxes. 85,4 milliards de francs en 1999, dont 50,4 milliards aux communes, 23,6 milliards aux départements, 6,1 milliards aux régions, 5,2 milliards aux groupements à la fiscalité propre, 0,56 milliards aux syndicats intercommunaux à contribution fiscalisée⁴⁸¹.

Pour sa part, la taxe foncière sur les propriétés non bâties représente environ 1,7% du produit des quatre taxes. 5,27 milliards en 1999 dont 5 milliards de franc aux communes et à leurs groupements, 208 millions aux départements, 52 millions aux régions⁴⁸².

En ce qui concerne la taxe d'habitation, elle couvre un peu moins du quart des quatre taxes. 70,5 milliards de francs en 1999, dont 45 milliards aux communes et à leurs groupements, 20 milliards aux départements, 5,5 milliards aux régions⁴⁸³.

La taxe professionnelle représente enfin la ressource fiscale la plus importante des collectivités locales avec 148,5 milliards de francs en 1999, soit 48% du total des quatre taxes.

⁴⁷⁹ BLANC (J.) et REMOND (B.), op. cit., p.487.

⁴⁸⁰ BOUVIER (M.), **Les Finances Locales**, 7^{ème} éd., LGDJ. p.25-26.

⁴⁸¹ Ibid. p.43.

⁴⁸² Ibid. p.44.

⁴⁸³ Ibid. p.45.

93.1 milliards de ce montant sont pour les communes et leurs groupements, 42.6 milliards pour les départements, 12.7 milliards pour les régions⁴⁸⁴.

Le pouvoir central est maître dans le processus de la décision fiscale locale en Turquie. Les collectivités locales turques sont privées de créer ou de modifier les impôts locaux. Les critiques se rejoignent pour les collectivités locales turques, qu'on vient de signaler plus haut, sur le fait que le pouvoir central laisse les impôts archaïques aux collectivités locales et qu'il garde des impôts modernes et rentables pour lui-même. On constate par ailleurs le dirigisme de l'Etat dans les structures financières. Cela empêche de doter les collectivités locales de moyens financiers suffisants et d'avoir une autonomie propre de décision.

3- Les aides gouvernementales

La population émigrée qui vient s'installer dans les grandes communes accroît naturellement les services urbains nécessitant des investissements au coût très élevé. Les communes en question ne sont pas en mesure de les financer par les moyens propres ni de créer les revenus destinés à satisfaire ce type de demande. Elles attendent que l'Etat vienne leur apporter des aides supplémentaires.

La question est de savoir si ce type de financement donne à l'Etat la possibilité d'intervenir dans le processus des politiques publiques locales voire même de les déterminer. Dans les rapports des collectivités locales avec l'Etat, la possibilité d'influencer les politiques publiques locales par cette voie n'est pas exclue. Son omniprésence est forte si l'utilisation des aides est conditionnée à un tel ou tel usage. Ce type de financement s'impose notamment dans le cas où les collectivités locales ne disposent pas de moyens financiers propres suffisants afin de financer les services publics locaux de plus en plus important et variés

Le recours aux aides provenant de l'Etat peut ainsi montrer des côtés néfastes dans les périodes de cohabitation entre le pouvoir central et l'administration locale. Cela peut même devenir le moyen de répression sur les collectivités locales comme pendant la période des années

⁴⁸⁴ Ibid. p.47.

1970 en Turquie. Force est de constater que cette pratique accentue la tutelle gouvernementale dans la mesure où elles sont privées de la libre utilisation. De ce point de vue, il est probable que la dépendance des collectivités locales à l’égard des aides gouvernementales risque de nuire à leur l’autonomie fiscale.

En fait, malgré l’amélioration relative des structures fiscales communales sous l’effet des aménagements législatifs, comme la loi 2380, il ne serait pas exact de dire que les politiques suivies en la matière ne produisent pas les résultats probants face problèmes fiscaux auxquels les communes sont confrontées depuis si longtemps⁴⁸⁵.

Le financement des collectivités locales par la voie des aides gouvernementales ne se fait pas donc dans le cadre d’une loi mais en considération du pouvoir central. Du fait du manque de disposition générale celui-ci a toute initiative de les canaliser selon ses priorités.

L’Etat apporte son soutien aux communes notamment depuis les années 1970 où elles ont commencé à subir les querelles financières. Dans ce processus, le Ministère de l’Intérieur et celui des Finances sont essentiellement les établissements qui prennent en charge cette mission. Pour cela, on crée un fonds au budget du Ministère de Finance ou bien au budget national destiné au financement des projets programmés par la banque des départements. Le Ministère de l’Intérieur finance, également à travers un fonds, particulièrement les investissements de petites communes. Ces aides qui représentent 1,1% des ressources municipales⁴⁸⁶ ont pour but de contribuer à la préparation des cartes géographiques, aux plans d’occupation des sols et à l’installation de certains services municipaux. Ils ont également pour effet de concourir aux travaux de réhabilitation des habitats spontanés ainsi qu’à la protection de l’environnement. A côté des ministères concernés, il existe certains organismes centraux comme la banque des départements qui aide financièrement les communes. A ce propos, la diversité des établissements ne cesse de porter des critiques⁴⁸⁷. Car elle témoigne de l’absence de coordination d’où surgissent certains

⁴⁸⁵ FALAY (N.), KALAYCIOGLU (E.), ÖZKIRIMLI (U.), **Belediyelerin Mali Yönetimi**, (Gestion fiscale des communes) TESEV yayını, 1996, p.6.

⁴⁸⁶ ELİÇİN-ARIKAN(Y.), Décentralisation ..., p.243.

⁴⁸⁷ Ibid. p.245.

déséquilibres dans l'utilisation de ces subventions. Il est donc préférable que cela soit fait sous le contrôle d'un seul organisme.

Une partie des aides gouvernementales sont destinées à des buts précis⁴⁸⁸ :

1- Les aides destinées à soutenir les municipalités pour la préparation de leur cartes géographiques, les plans d'occupation des sols pour la réalisation des réseaux d'eau et d'égouts collectifs et d'autres installations. Ces aides sont financées par le fonds des communes placé au sein de la banque des départements et des propres ressources de la même banque.

2- Les aides réservées aux projets proposés par des communes conformément aux plans d'occupation des sols à propos des voiries, des parcs, des espaces verts etc... Ces projets sont réalisés par la banque des départements après avoir été approuvés par le ministère concerné et financés par le fonds des collectivités locales.

3- Les aides affectées aux travaux de réhabilitation concernant les habitats spontanés. Celles-ci sont financées par le fonds d'aménagement du ministère de l'aménagement et du logement.

4- Les aidés assignées aux expropriations de l'infrastructure de base dans les terrains réservés aux habitats collectifs. Elles sont financées par le fonds d'habitats collectifs de l'administration centrale pour l'investissement et le logement (*Toplu konut ve kamu ortakligi idaresi*). Les crédits peuvent également être accordés aux communes par des banques commerciales pour les projets d'habitation collective.

5-Les aides destinées à soutenir les recherches, les projets et les concours de projets concernant la protection de l'environnement. Ces aides sont accordées par la Direction générale de l'environnement.

Les aides d'Etat sont accordées soit sous forme de dotation soit de subvention. Comme on vient de l'expliquer, ces aides sont allouées non pas dans le cadre de la loi mais par la volonté

⁴⁸⁸ Idem.

conjoncturelle du gouvernement au pouvoir. Les aides prennent une place de plus en plus importante pour les départements ainsi que pour les communes. Parallèlement au temps, il est à noter que ces aides présentent notamment une importance particulière pour les petites communes, celles ayant une population de moins de 5 000 habitants. Elles touchent 68.4% des aides d'Etat. Comme il ne s'agit pas d'une ressource stable, l'ampleur des aides varie selon les considérations du gouvernement central. Elles représentent autour de 4.1% de la composition des revenus communaux en 1995⁴⁸⁹.

En France, l'Etat subventionne aussi les collectivités locales par des aides gouvernementales qui sont de trois types : celles destinées à couvrir les dépenses de fonctionnement, celles contribuant à financer les équipements et celles venant en compensation financière des transferts de compétence. L'ensemble de ces concours financiers de l'Etat aux collectivités locales tient une place non négligeable dans les ressources locales. Les transferts opérés par l'Etat aux collectivités locales demeurent toujours une ressource régulière et indispensable. Même si elles ont diverses sources de financement, l'Etat vient apporter son apport financier au financement local⁴⁹⁰.

En tant que compensation non fiscale, les concours de l'Etat prennent la forme d'une dotation générale et d'une dotation particulière.

La dotation générale de décentralisation permet de compenser la part des charges non couverte par le produit des impôts transférés par l'Etat. Sa progression est indexée sur celle de la dotation globale de fonctionnement. Elle est répartie entre les trois types de collectivités en fonction des compétences qui leur ont été attribuées. Pour les communes, la dotation générale de décentralisation est destinée à couvrir les charges liées aux bureaux municipaux d'hygiène, aux documents d'urbanisme, aux primes d'assurances souscrites pour les risques de responsabilité en matière d'utilisation du sol, aux bibliothèques municipales, aux transports scolaires en site urbain. La dotation générale de décentralisation dédommage les départements pour le fonctionnement de l'enseignement public, l'action sanitaire et sociale, le fonctionnement et l'investissement des

⁴⁸⁹ CANPOLAT (H.), **Cumhuriyet'in 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz**, (Collectivités locales en chiffre en soixante-quinzième année de la République), 1998, p.46.

⁴⁹⁰ DREYFUS (F.) et D'ARCY (F.), op. cit., p.293.

ports maritimes de pêche et de commerce. Quant aux régions cette dotation compense le fonctionnement des lycées, les aides à la flotte de pêche côtière, les aides aux entreprises de culture marine, les dépenses de fonctionnement des lycées privés sous contrat⁴⁹¹.

Il existe en outre deux dotations particulières qui sont indexées sur la formation de capital fixé par les administrations publiques. La dotation régionale d'équipement scolaire est attribuée aux régions pour les investissements relatifs aux lycées et les établissements d'éducation spéciale. La dotation départementale d'équipement des collèges est attribuée aux départements pour les investissements afférents aux collèges⁴⁹².

Les subventions de l'Etat provoquent des critiques puisqu'elles peuvent constituer l'instrument d'influence de l'Etat. Celui-ci peut agir de telle manière qu'elles peuvent varier d'une année à l'autre en vertu du principe de l'annualité budgétaire. A côté des subventions permanentes, il existe également des subventions ponctuelles ou conjoncturelles. L'exemple typique de cette sorte d'intervention est vécu dans les années 70 aux Etats-Unis. Le gouvernement fédéral a dû aider la ville de New-York pour qu'elle puisse sortir d'une véritable faillite financière⁴⁹³.

Qu'elles soient permanentes ou exceptionnelles les subventions mettent en cause l'autonomie locale. Car, elles sont plus ou moins contraignantes selon qu'elles sont automatiques ou discrétionnaires, globales ou spécifiques, unilatérales ou contractuelles⁴⁹⁴. Les subventions ont ainsi pour effet de réduire assez sensiblement la marge de liberté des autorités locales.

4-Un moyen financier de plus en plus utilisé :l'emprunt

Les recettes extraordinaires des communes sont les emprunts. Elles peuvent utiliser ce mode de financement en faisant appel aux prêteurs comme les banques publiques, la banque des départements et d'autres établissements. Même si la loi autorise à emprunter aux conditions

⁴⁹¹ MUZELLEC (R.), **Finances Locales**, Dalloz, 4^{ème} éd., 2002, p.146.

⁴⁹² Ibid. p.147.

⁴⁹³ BRAIBANT (G.), op. cit. p.110.

⁴⁹⁴ Ibid. p.109.

générales du marché, la banque des départements reste le principal prêteur. L'emprunt devient également un moyen financier important pour les collectivités locales françaises depuis la réforme décentralisatrice.

La loi du 2 mars 1982 a libéralisé le droit d'emprunt pour les collectivités locales. La décentralisation a entraîné la suppression de la décision préalable du préfet pour l'emprunt ainsi que le lien entre le prêt et l'attribution des subventions d'équipement. Avant le mouvement décentralisateur, la modalité du recours à l'emprunt permettait à l'Etat d'exercer un contrôle financier sur les politiques des autorités locales. Car, le recours à ce moyen n'était possible que pour la satisfaction d'un certain nombre d'obligations par les collectivités locales. Le dispositif leur reconnaissait peu d'initiative en la matière. Les collectivités locales devaient avoir l'approbation préalable préfectorale lorsqu'elles envisageaient d'emprunter à des organismes privés ou lors que le taux d'intérêt ou la durée d'amortissement étaient supérieurs à des limites fixées par arrêté publié chaque mois au journal officiel. De plus, la globalisation des prêts n'était autorisée que dans certaines situations particulières. Les collectivités locales recourant à l'emprunt étaient tenues d'affecter le produit de l'emprunt aux investissements précis pour lesquels la demande avait été faite. Ainsi, les collectivités locales avaient la possibilité d'obtenir des prêts à taux privilégiés auprès des institutions financières publiques ou semi-publiques à condition que l'investissement projeté bénéficie d'une subvention. Cette règle mettait les collectivités locales très dépendantes à l'égard des décisions d'investissement de l'Etat⁴⁹⁵.

La loi de 2 mars 1982 qui supprime l'ensemble des obligations antérieures reconnaît ainsi aux collectivités locales la possibilité de faire librement appel à l'emprunt aux taux et aux conditions qu'elles négocient auprès de tout prêteur, privé ou public de leur choix. Les délibérations relatives aux emprunts sont exécutoires de plein droit dès leur publication et leur transmission au représentant de l'Etat. Il n'existe désormais qu'un contrôle de légalité a posteriori. Néanmoins, cette liberté de recourir à l'emprunt est limitée par le fait qu'il ne peut être utilisé pour rembourser le capital d'anciens emprunts. Il couvre donc des dépenses d'investissement et ne peut pas participer au financement des frais de gestion quotidienne ni à l'annuité de la dette.

⁴⁹⁵ BOUVIER (M.), op. cit., p.110.

Dans ce nouveau contexte on a pu craindre que les collectivités locales s'en servent excessivement. Car, depuis les lois de la décentralisation, elles bénéficient d'un cadre juridique moins rigide. Cela pourrait conduire à une dette incontrôlable. Cependant, ce n'est pas le cas en pratique. Les collectivités locales ont opté pour la limitation de l'emprunt comme moyen de financement. Elles ont privilégié leurs ressources propres notamment la fiscalité. La part prise par l'emprunt dans la structure de financement des collectivités locales est ainsi passé globalement de 53% en 1982 à 38% en 1995. Parallèlement la part de l'autofinancement progressait de 29% à 41%. « *Cet arbitrage peut s'interpréter de deux manières qui furent, sans aucun doute, concomitantes : d'une part, un choix des élus locaux en faveur de l'emprunt en réaction à son renchérissement (disparition des bonifications, contexte de taux d'intérêt élevés sur les marchés financiers), d'autre part, une conjoncture économique plutôt favorable-tout au moins jusqu'en 1991- à l'accroissement des marges de manœuvre des collectivités locales⁴⁹⁶* ».

L'emprunt comme moyen financier constitue environ la moitié des ressources d'investissement de l'ensemble des collectivités locales en France. Il subit par ailleurs un changement profond tant dans ses modalités que dans ses structures et ses acteurs. L'emprunt représente pour 2000 environ 11% des recettes totales des régions, 8% des recettes départementales, 9% des recettes communales⁴⁹⁷.

En conclusion de la faiblesse des ressources propres, on voit apparaître une tendance des communes turques à recourir de plus en plus souvent à l'emprunt. Les communes font largement appel surtout depuis les réformes fiscales qui datent des années 1980. Depuis, les emprunts tiennent une place importante dans les ressources locales. Jusqu'à cette époque, les ressources propres et les aides qui étaient deux volets essentiels de la structure financière communale font place à l'emprunt⁴⁹⁸. Par ailleurs, à la fin de l'année 1986, Les dettes communales, y compris les communes métropolitaines, atteignent 13,2% de la recette communale nationale de la même année⁴⁹⁹.

⁴⁹⁶ HOORENS (D.) et PERETTI (M.P), **Les collectivités locales et l'emprunt**, LGDJ, 1996, p.38.

⁴⁹⁷ BOUVIER (M.), op. cit., p.109.

⁴⁹⁸ GÜLER (B.) « *Belediye Gelirlerinin Yapısı* »(Structure des ressources communales), ÇYY, Cilt 3, Sayı 1, Ocak 1994, p.19-37.

⁴⁹⁹ ELİÇİN-ARIKAN (Y.), Décentralisation..., p.247.

Les collectivités locales, les communes en particulier, se servent non seulement des établissements nationaux comme prêteurs mais elles ont aussi établi les relations assez étroites avec les réseaux financiers internationaux pour financer notamment les investissements pour l'infrastructure. Vu l'insuffisance des aides de l'Etat, l'emprunt, comme moyen de financement, prend une importance particulière.

Par ailleurs, jusqu'aux années 80, l'emprunt extérieur auquel recourent les collectivités locales n'occupe qu'une place négligeable dans la composition des extérieurs de l'Etat. En 1995, les crédits étrangers qui commencent à faire partie des budgets communaux composent environ 5% des dettes extérieures de l'Etat. Il est à noter que les investissements des collectivités locales se finançaient à cent pour cent par les crédits publics nationaux⁵⁰⁰.

L'établissement le plus important qui verse des crédits publics est la banque des départements. Elle gère un fonds à partir des parts des collectivités locales. Chaque fois qu'une administration locale envisage de faire un investissement, elle demande à utiliser sous certaines conditions les crédits de ce fonds. L'avantage est que le taux d'intérêt des crédits est très bas pour elles.

Les communes n'utilisent pas seulement les crédits publics mais aussi les crédits internationaux, ce qui entraîne une chute des crédits publics dans la structure financière des communes. Pour B.Ayman-Güler, cette diminution s'explique en partie par les politiques de privatisation qui commencent à paraître depuis les années 80⁵⁰¹. L'Etat n'est plus désormais la seule source de crédits puisque les autres acteurs comme les banques privées ou étrangères y prennent place. Malgré la perte de monopole, le financement public continue à rester la principale ressource. Son poids est décisif pour les crédits extérieurs puis que les collectivités locales ne peuvent s'endetter de l'extérieur avec la garantie de l'Etat. Ce qui revient à dire que l'Etat rembourse les emprunts si elles se trouvent dans l'incapacité de le faire. Si c'est le cas, l'Etat

⁵⁰⁰ AYMAN-GÜLER (B.) « *Küresellesme Döneminde Yerel Yönetimler* »(Collectivités locales en période de globalisation), in Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri...p.146.

⁵⁰¹ Idem.

encaisse le montant payé de crédit extérieur sur les parts légales qu'il doit verser aux communes sur les impôts nationaux⁵⁰².

A cet égard, il faudra nuancer la capacité d'endettement des communes. L'analyse des communes qui s'en servent le plus souvent illustre parfaitement que les communes métropolitaines se placent à la tête des communes endettées par cette voie. Parmi elles, les communes métropolitaines d'Istanbul, Ankara, Izmir sont les trois premières touchant 54% des crédits étrangers⁵⁰³. D'une certaine façon, il paraît tout à fait raisonnable que les communes métropolitaines soient les principales bénéficiaires des crédits extérieurs. Car, elles ont une capacité de financement beaucoup plus élevée que les communes classiques. Autrement dit, plus on est financièrement fort, plus on a la possibilité de demander des crédits qu'ils soient intérieurs ou extérieurs.

L'effet néfaste du recours à cet instrument financier est que les emprunts contribuent sensiblement à l'aggravation des déficits budgétaires des communes⁵⁰⁴. Il faudra néanmoins souligner le fait qu'elles se sentent obligées de s'en servir pour réaliser de gros investissements, notamment des infrastructures de plus en plus demandées du fait de l'augmentation de la population urbaine. Vu l'insuffisance des moyens financiers, l'emprunt devient ainsi un moyen indispensable pour les communes.

Il est vrai que les communes bénéficient de plus en plus de ce type de financement. Le manque de ressources propres les pousse en quelque sorte à recourir à l'emprunt. Celui-ci aggrave les déficits budgétaires des administrations locales. Or, l'article 127 de la Constitution prévoit que les ressources de revenus des collectivités locales doivent être proportionnelles à leurs tâches. A l'heure actuelle, ce n'est pas le cas. Le gouvernement central n'agit pas conformément à l'exigence de la Constitution ; il opte soit pour l'effacement des dettes municipales soit pour leur ajournement. On a eu recours parfois à cette pratique depuis 1965⁵⁰⁵.

⁵⁰² Ce qui a été récemment le cas pour la commune de Yozgat. Voir Hürriyet, le 21 août 2003.

⁵⁰³ AYMAN-GÜLER (B.), « *Küresellesme Döneminde Yerel Yönetimler* »... p.146.

⁵⁰⁴ ELİÇİN-ARIKAN (Y.), La décentralisation...p.247.

⁵⁰⁵ KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset...p.315.

En effet, l’effacement ou l’ajournement des dettes paraît dans premier temps un remède aux déficits budgétaires. Cependant, il engendre des injustices. Autrement dit, cette façon d’agir a pour conséquences de profiter principalement aux grandes communes qui sont capables de s’endetter plus que les petites. En outre, devenant un moyen habituel, ceci provoque la passivité des pouvoirs municipaux à propos de la création des ressources propres. Certains maires empruntent beaucoup particulièrement vers la fin de leur mandat pour des investissements spectaculaires et laissent ainsi de lourdes dettes à leurs successeurs. De plus, ce type de politique pousse les communes à dépenser irrationnellement leur revenu puisqu’elles espèrent que le pouvoir central viendra à leur aide.

Donc, la pratique d’effacer ou d’ajourner les dettes municipales qui incite les communes à se servir plus souvent de l’emprunt ne peut pas être à elle seule une solution pertinente. Sur ce point on rejoint R.Keles pour qui il serait juste de moderniser la structure financière des administrations locales de telle sorte qu’elles puissent éviter les endettements excessifs. Il faut donc mieux les doter de fonds propres suffisants et augmenter leur capacité de création de ressources propres⁵⁰⁶.

⁵⁰⁶ Ibid. p.316.

Tableau 13: La répartition des dépenses communales (1990-1998)(%)

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	En moyenne
I-Dépenses courantes	65.42	60.54	55.27	51.99	48.23	47.45	46.46	44.67	46.16	51.81
-Dépenses de personnel	46.32	45.51	43.47	41.16	35.57	33.02	31.26	29.50	30.90	37.41
-Fonds	1.36	0.76	0.24	0.14	0.13	0.15	0.17	0.18	0.20	0.37
-Achat des services	5.75	5.18	4.27	4.28	4.81	5.79	6.04	6.52	6.87	4.95
-Achat des articles de consommation et d'équipement	6.17	6.18	6.40	5.69	6.86	7.58	8.04	7.72	7.45	6.90
-Achat de pièce inventoriée	2.95	2.00	0.55	0.38	0.54	0.52	0.55	0.42	0.40	0.92
-Divers achats	2.87	1.01	0.34	0.34	0.32	0.37	0.40	0.33	0.34	0.70
II-Dépenses d'investissement	17.08	18.29	22.70	24.25	22.55	24.25	29.94	31.07	34.86	25.00
-Achat d'équipement	2.83	3.39	4.31	3.39	4.08	4.32	4.29	4.37	4.04	3.89
-Dépenses de construction des installations et grandes réparations	14.25	14.90	18.39	20.86	18.47	19.93	25.65	26.70	30.82	21.11
III-Dépenses des transferts	17.50	21.07	22.03	23.76	29.22	28.30	23.60	24.26	18.98	23.19
-Dépenses de l'expropriation de biens immobiliers	0.57	1.95	2.95	2.05	2.07	3.24	2.51	3.11	2.61	2.34
-Dépenses de la participation aux sociétés et parts de la composition du capital	2.46	0.79	1.72	1.01	1.37	0.63	1.16	1.18	1.98	1.37
-Transferts économiques	0.06	0.90	1.02	0.91	1.17	0.88	0.60	1.99	1.19	0.97
-Transferts fiscaux	4.18	7.16	7.23	10.00	12.85	13.00	10.72	10.94	4.87	8.99
-Transferts sociaux	0.70	0.76	0.94	0.72	0.96	1.25	1.33	1.11	1.20	1.00
-Remboursement des dettes	9.53	9.51	8.17	9.07	10.79	9.30	7.28	7.28	7.13	8.52
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source :**DIE Kesin Hesaplar, Belediyeler-II Özel İdareleri** (Compte Définitif, communes et Départements) (1990-1998).

Les dépenses des communes sont énumérées par l'article 70 de la loi communale. Les dépenses facultatives ne peuvent être financées qu'après le financement des dépenses obligatoires.

L'examen du tableau ci-dessus révèle que les dépenses courantes représentent un peu plus de la moitié des dépenses communales (51.81%). Dans la composition des dépenses courantes, celles du personnel occupent la première place avec un taux de 37.41%. Cette rubrique est suivie respectivement des dépenses de l'achat des articles de consommation et équipements (6.90%), d'achat des services (4.95), d'achat de pièce inventoriée (92%), de divers achats (0.70%) et de fonds (0.37%).

Les dépenses d'investissement se rangent au deuxième rang des dépenses totales communales (25%). Dans sa composition, le poids revient aux dépenses de construction des installations et grandes réparations (21.11). L'achat de l'équipement enregistre un taux de 3.89%.

Les dépenses de transferts représentent enfin en moyenne 23.19% dans ce schéma. La composition des dépenses de transfert se réalise comme suit : les transferts fiscaux 8.99%, remboursement des dettes 8.52%, dépenses de l'expropriation des biens immobiliers 2.34%, participation aux sociétés et parts de la composition du capital 1.37%, transferts sociaux 1.00% et transferts économiques 0.97%.

Parallèlement à une augmentation démesurée de la population urbaine et aux besoins en services urbains concomitants, les aménagements de la fiscalité communale ne sont pas suffisants. Le nouveau système de financement a poussé la plupart des communes à s'investir dans les projets d'infrastructure tels que le métro ou les réseaux d'eau. Néanmoins elles se trouvent encore dans l'incapacité de satisfaire les demandes accumulées depuis des années et les nouveaux besoins d'une population urbaine en pleine mutation. Pour satisfaire toutes ces demandes, les dépenses d'investissements se révèlent insuffisantes. 54.3% des dépenses dans le secteur de la construction, des installations et des grandes réparations sont destinés à la voirie, 26.2% au logement, 10.9% à la fabrication des matériaux de construction et 5.9% aux installations touristiques. Il paraît donc que les investissements des communes sont relativement faibles

puisque il existe encore les communes manquant de réseaux d'eau et d'égouts et les habitats collectifs sont loin de satisfaire la demande de logement ni quantitativement, ni du point de vue de leur prix par rapport au pouvoir d'achat des catégories sociales qu'ils visent⁵⁰⁷.

En ce qui concerne les communes françaises, dont les dépenses constituent en 1996 33.4% des dépenses du secteur public local, parallèlement à l'importance des communes, les dépenses de fonctionnement représentent au cours de ces dernières années entre 60 et 70% des charges communales. Les dépenses d'investissement représentent donc 30 à 40% de ces charges, les dépenses de personnel se montant à elles seules à environ 40% des dépenses de fonctionnement⁵⁰⁸.

SECTION III : LE DEPARTEMENT NE MAITRISE PAS SES RESSOURCES FINANCIERES

Fonctionnant comme un service déconcentré de l'Etat, le département est soumis à une tutelle financière stricte. La plupart de ses ressources sont versées par le gouvernement central. Pour le moment, les revenus propres départementaux occupent très peu de place dans la composition totale. Les aides gouvernementales y montrent leurs poids. Elles ne peuvent pas être utilisées en dehors d'un but bien précis. Cette manière d'agir limite son initiative sur ses revenus et le met dans une position dépendante à l'égard du gouvernement central.

A part les aides gouvernementales, l'autonomie financière du département connaît également d'autres restrictions. D'abord, la préparation de son budget en témoigne : il est préparé par le préfet avec le concours du directeur du département, soumis au préfet. Par ailleurs, dès le début, l'autonomie financière du département connaît sa première limite.

Et puis, le processus de l'adoption du budget se révèle être un facteur décisif. Après avoir été voté par le conseil général, le budget départemental n'entre pas directement en vigueur. Suivant ce vote, 15 jours après au plus tard, le budget est transmis par l'organe exécutif au Ministère de l'Intérieur. Celui-ci exerce son contrôle sur les articles du budget afin de voir s'ils

⁵⁰⁷ COKER (Z.)cité par ELICIN-ARIKAN (Y.), Décentralisation...op. cit., p.255.

⁵⁰⁸ MUZELLEC (R.), op. cit., p.105.

sont conformes à la législation. Le contrôle permet au ministère de faire la modification dans le budget. Donc, les compétences reconnues au Ministère de l'Intérieur montrent à quel point, l'autonomie financière départementale dépend du pouvoir central.

Depuis l'adoption de la loi organique de 1913, le système du budget départemental connaît certaines modifications radicales. Le système, qui a prévalu jusqu'en 1965, cède au système du programme du budget. Au départ, selon la loi organique départementale, le système financier du département reposait sur les parts des impôts perçus par le pouvoir central.

Ce système a connu certains changements sous la République, puisqu'on supprime certains impôts, comme celui sur les activités agricoles où certains impôts se transforment pour laisser leur place aux nouveaux impôts. On peut donc parler d'une indépendance relative fiscale du département avant 1950⁵⁰⁹. L'analyse des changements des revenus départementaux amène à dire que les années 1950 et 1970 sont les points tournants puisqu'elles témoignent d'une régression des ressources des collectivités locales départementales. Le poids de cette collectivité locale dans le système administratif entre donc dans une phase instable due aux priorités des gouvernements successifs à partir des années 1950. Depuis, sa place dans le système administratif est au cœur des vives critiques.

Sous-Section I- La structure fiscale basée sur une relative indépendance fiscale jusque dans les années 1950

Lors de la création du département sa structure fiscale est composée des parts ajoutées, dites parts départementales, sur les impôts perçus, comme les impôts agricole (*asar*) ou ceux du bâtiment, par le gouvernement central. A part les parts ajoutées, les départements disposaient des revenus venant de diverses activités. Dans ce sens, ils touchaient l'impôt scolaire (*maarif vergisi*) de 1913 à 1932. Adoptée dans la même période que la loi départementale, la loi de l'éducation primaire attribuait toute compétence de financer les dépenses des écoles primaires aux départements. Toute dépense faite à cette fin devait être financée par les habitants en fonction de leur possibilité. Les revenus perçus seront introduits aux budgets départementaux afin de rendre harmonieux les dépenses scolaires.

Juste avant la proclamation de la République, la loi n°336 du 8 avril 1923 prévoyait que seulement 35% des dépenses scolaires seraient perçues auprès des habitants. A partir de 1927, on modifie encore le mode de fonctionnement en ce sens que les parts ajoutées sur certains impôts nationaux, comme celui du bâtiment ou foncier, finançaient les dépenses scolaires. Cela signifie qu'à partir de 1932, ce revenu est classé dans la rubrique des transferts gouvernementaux⁵¹⁰.

L'impôt de la voirie occupait en effet une place non négligeable dans les revenus du département jusqu'en 1952. A la suite de sa suppression avec celui des véhicules de transports, la structure fiscale départementale se rapproche du système fiscal dépendant du pouvoir central⁵¹¹. La part de l'impôt de la voirie se stabilisait autour de 20-35%. A l'époque, il s'agissait d'un impôt indirect du fait de sa fusion avec l'impôt sur l'essence⁵¹².

Sous-Section II- La composition des revenus départementaux

A partir de 1952, la pratique des parts se répand petit à petit, les impôts sur les bâtiments et sur les propriétés non bâties appartenant au département sont fusionnés sous le nom d'impôt foncier. Il devient un impôt national en 1970. Depuis lors, on entre dans une nouvelle période où la structure des revenus départementaux prend la forme basée sur les transferts.

Le système des revenus des années 1970 qui est basé sur les revenus d'impôt et hors impôt maintient son existence même aujourd'hui. Néanmoins, il a vu modifier certaines pratiques. D'abord, à partir de 1981, la pratique des parts sur les impôts nationaux est réinsérée dans les budgets départementaux avec la loi 2380 qu'on a étudié dans la section précédente. Puis, à partir de 1985, les départements sont dotés des revenus sur les taxes (*resim*) et vignette (*harç*) de la reconstruction et de la part de la participation aux dépenses d'infrastructures. Selon la loi 3194, le département est donc habilité à percevoir l'impôt pour la construction dans les espaces hors des communes et leurs espaces annexes. Enfin, apparaît une nouvelle sorte de revenu, la part sur la participation à la pollution environnementale⁵¹³.

⁵⁰⁹ KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset...p.303.

⁵¹⁰ GÜLER (B.) « *Il Özel İdare Gelirleri :1925-1990* » (revenus du département), ÇYY, C.3, S.3, 1994, p.16.

⁵¹¹ Ibid.p.18.

⁵¹² KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset...p.303.

⁵¹³ GÜLER (B.), *Il Özel İdare Gelirleri...*p.20 et sq.

Il serait juste de constater à ce propos que les impôts les plus rentables qui ont été à sa disposition sont désormais passés au pouvoir central⁵¹⁴.

1- La structure fiscale départementale alimentée essentiellement par les transferts

Avant l'aménagement de 1981, on versait aux collectivités locales les parts sur les divers impôts. Ayant unifié ces parts, la loi 2380 prévoit une part de 1% sur les impôts nationaux, augmentée par la loi 3004 à 2.30% et diminuée par celle 3239 à 1.70%. La plus grande part (80%) de ce transfert est versée aux départements par la banque des départements en fonction de leur population. Le reste (20%) compose le fonds de département qui est placé sous le contrôle du Ministère de l'Intérieur. Ce fonds est utilisé pour le développement de l'agriculture, les investissements à caractère culturel, touristique et sportif.

2-La traduction de l'action gouvernementale dans le département: les aides gouvernementales

Les revenus propres du département ne sont pas en mesure de financer les dépenses. Ce fait rend important les aides versées par le gouvernement central. Néanmoins, il faut noter au passage qu'elles ne sont pas l'objet d'une réglementation législative et qu'elles ne sont pas non plus permanentes. Parallèlement aux besoins des départements, se placent les aides aux budgets départementaux. Sur celles-ci, il n'y a pas de disposition législative. En plus, les aides qui sont souvent de caractère conditionnel sont attribuées à un but précis. De ce point de vue, l'initiative de la collectivité locale est limitée. Parmi ces aides, on remarque des aides destinées à l'eau potable du département et du village ou aux dépenses courantes des écoles et leur construction.

Vu l'insuffisance des revenus propres, le département demande de plus en plus des aides gouvernementales. On constate donc une augmentation croissante des aides gouvernementales au

⁵¹⁴ NADAROGLU (H.), op. cit., p.189.

fil de temps. En 1970, le taux des aides gouvernementales est de 33.7% dans les revenus départementaux, ce taux augmente pour arriver au niveau de 72.7% en 1979⁵¹⁵.

Si les aides gouvernementales sont versées en fonction d'un but précis elles devraient se réaliser dans le cadre tracé par le gouvernement central. Autrement dit, le département fait ici une activité à la place de ce dernier. Les aides consistent donc à financer les frais de cette activité. Les exemples typiques sont les aides du ministère de l'Agriculture et celles du ministère de l'Education sans toutefois oublier la direction générale de la voirie.

Le Département Planning d'Etat, pour sa part, transmet les fonds aux départements pour qu'ils puissent participer aux sociétés comme associé en vue de renforcer les projets de la production et d'agriculture au niveau départemental.

Une partie des aides gouvernementales se fait sans condition d'utilisation. Ce qui est visé est de renforcer au moins en partie le budget départemental. En pratique, on observe que ce type d'aide est versé notamment aux circonscriptions administratives en voie de développement⁵¹⁶.

Les aides correspondent donc plutôt à l'action du gouvernement central dans le département. Ces aides deviennent un moyen pour le pouvoir central d'intervenir indirectement sur les politiques de cette collectivité locale, voire même de les déterminer. Ce type d'intervention risque de nuire à l'autonomie du département.

3- Un moyen financier timidement envisagé :l'emprunt

Le département fait appel à l'emprunt. Il n'est pourtant pas libre sur la procédure de l'emprunt. Car, la loi organique aménage ce sujet et les conditions de cette voie. Selon l'article 131, le département ne recourt à l'emprunt que pour les services de prospérité, santé et éducation. Le même article précise également la procédure de l'emprunt. Il est, à ce titre, très strictement encadré par les conditions imposées par la loi. L'emprunt qui ne dépasse pas 1/3 des revenus

⁵¹⁵ KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset...p.151.

⁵¹⁶ Ibid. p.152.

ordinaires se fait par l'approbation du conseil général sur la proposition de l'organe exécutif. Si la somme à emprunter est égale à ses revenus ordinaires, cela ne se fait qu'après l'autorisation du Conseil des Ministres et l'approbation du Président de la République. Si l'opération de l'emprunt dépasse les revenus ordinaires annuels, l'adoption d'une loi spéciale devient indispensable.

En fait, même s'il n'existe pas une limitation légale pour demander des crédits aux autres établissements, la banque des départements est le principal créancier auquel recourt le département. Le règlement de la banque des départements limite les crédits : leur montant ne peut pas dépasser 15% des ressources ordinaires annuelles du département.

Ainsi, vu les conditions de recours à l'emprunt, la collectivité départementale utilise timidement ce moyen financier. Fonctionnant sous le contrôle strict du préfet, cette collectivité locale montre une attitude réticente pour s'en servir. En plus, s'il y a lieu, le gouvernement central subventionne les grands investissements définis par lui-même. Dans ce cas, la collectivité départementale n'a pas besoin de chercher ailleurs les moyens financiers.

Tableau 14:La répartition des revenus départementaux (1990-1998)(%)

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	En moyenne
I-Revenus d'impôts	22.84	23.15	18.72	19.20	24.19	27.74	21.58	20.52	20.69	22.07
-Impôts de fortune de rente	17.93	19.53	16.33	16.38	20.85	24.41	19.00	19.46	18.80	19.19
-Impôts de consommation	3.91	2.83	1.68	2.13	2.66	2.70	2.14	0.71	1.54	2.25
-Autres impôts	1.00	0.79	0.71	0.69	0.68	0.63	0.44	0.35	0.35	0.63
II-Revenus hors impôt	77.16	76.85	81.28	80.80	75.81	72.26	78.42	79.48	79.31	77.93
-Recette et divers parts	0.63	0.71	0.59	0.60	0.53	0.86	0.29	0.22	0.17	0.51
-Revenus de bien	3.60	4.34	3.98	8.23	12.12	10.81	15.60	13.27	11.37	9.25
-Diverss revenus et amendes	46.59	45.39	46.84	41.83	36.40	32.91	35.31	26.31	8.85	35.61
-Revenus spéciaux et fonds	26.32	26.41	29.87	30.14	26.76	27.68	27.22	39.68	58.92	32.56
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source :DIE :**Kesin Hesaplar, Belediyeler ve İl Özel İdareleri**, (comptes définitifs, communes et départements).

Selon le classement de DIE, les revenus d'impôts sont composés de rente (*irat*) et fortune, dépenses (*gider*) et autres impôts. Parmi ces revenus, on constate que les revenus de rente et fortune représentent en moyenne la part la plus grande (19.19%). Les deux autres catégories d'impôt, dépenses et autres impôts, alimentent un taux de 2.88% du budget départemental.

Quant aux revenus hors impôts, la grande part revient aux revenus divers et amendes avec, en moyenne, un taux de 35.61%. Le deuxième groupe de revenus dans cette catégorie vient des revenus spéciaux et fonds puisque ces derniers disposent d'un taux de 32.56% du budget départemental. Ce type de revenu augmente au cours de la période pour arriver à peu près à 59% en 1998. Cette augmentation trouve sa justification dans le fait que les départements touchent de plus en plus d'aides provenant notamment du gouvernement central. Ils deviennent donc une sorte d'établissement de consigne dépensant les aides en fonction des priorités définies par l'autorité centrale.

Tableau 16: Répartition des dépenses départementales (1990-1998)(%)

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	En moyenne
I-Dépenses courantes	18.23	14.85	15.13	15.21	16.78	16.56	15.48	15.13	16.52	15.98
- Fonds	2.17	1.30	1.11	0.97	0.85	0.57	0.36	0.21	0.05	0.84
- Dépenses du personnel	4.78	4.54	4.60	4.32	5.07	4.82	4.04	3.50	3.05	4.30
- Dépenses de gestion	8.05	6.53	7.16	7.20	7.98	8.30	8.11	7.76	5.01	7.35
- Achat des services	0.85	0.74	0.63	1.10	0.80	1.02	1.11	2.26	7.06	1.73
-Dépenses d'établissement	0.19	0.18	0.15	0.18	0.21	0.12	0.07	0.43	1.32	0.32
-Diverses dépenses	2.09	1.56	1.48	1.44	1.87	1.73	1.79	0.97	0.03	1.44
II-Dépenses d'investissement	66.24	71.37	70.73	72.05	70.32	70.23	72.78	75.16	70.33	71.02
-Dépenses de projet et d'étude	0.11	0.06	0.07	0.12	0.05	0.26	0.44	0.06	-	0.13
-Dépenses de construction des installations et grandes réparations	64.47	70.00	68.72	69.36	68.37	67.32	68.90	70.85	65.73	68.19
-Dépenses de machine, équipement et véhicule	1.66	1.31	1.94	2.57	1.90	2.65	3.44	4.25	4.60	2.70
III-Dépenses des transferts	15.63	13.78	14.14	12.74	12.90	13.21	11.74	9.71	13.15	13.00
- Dépenses de la participation aux sociétés et parts de la composition de capital	1.48	1.39	1.22	1.08	1.83	1.40	1.56	1.56	1.09	1.40
-Dépenses de l'expropriation de biens immobiliers	2.46	2.14	1.04	1.59	1.17	1.61	1.32	1.19	3.42	1.78
-Transferts économiques	0.18	0.09	0.05	0.06	0.18	0.30	0.49	0.43	1.97	0.41
-Transferts fiscaux	8.66	8.45	9.22	7.94	7.35	6.96	6.68	4.73	1.91	6.88
-Transferts sociaux	1.21	0.27	0.34	0.27	0.38	0.30	0.34	0.81	3.55	0.83
-Remboursement des dettes	1.64	1.44	2.27	1.80	1.99	2.64	1.35	0.99	1.21	1.70
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source :DIE Kesin Hesaplar, Belediyeler-II Özel İdareleri (Compte Définitif, communes et Départements) (1990-1998).

On constate que dans les dépenses courantes, les dépenses du personnel, gestion et diverses dépenses enregistrent une diminution, au cours de la période étudiée tandis que les autres augmentent. En moyenne, les dépenses courantes s'élèvent à peu près à 16% des dépenses totales. La deuxième catégorie qui est composée des dépenses d'investissement prend la part la plus grande avec un taux de 71.02%. Enfin, les dépenses des transferts occupent la troisième place avec un taux de 13% en moyenne.

Quant aux départements français, dont les dépenses constituent en 1996 21.8% des dépenses publiques locales, les charges de fonctionnement représentent au cours de la récente période approximativement les deux tiers des dépenses totales des départements. Les dépenses d'investissement couvrent le tiers des charges départementales, la part la plus importante des dépenses de fonctionnement (plus de 60%) est consacrée à l'aide sociale et les dépenses de personnel représentant quant à elles près de 15% des charges de fonctionnement départementales⁵¹⁷.

Ainsi, malgré les efforts réalisés en matière de finances locales, l'Etat est pratiquement le seul maître des recettes publiques. Il ne montre pas au moins pour le moment la volonté de recourir à un partage équilibré avec les administrations locales.

Les ressources financières des collectivités locales ne sont pas suffisantes pour combler les demandes dues à une urbanisation accélérée. Parallèlement à cette urbanisation, les demandes de services locaux des habitants s'amplifient et se diversifient au fil du temps. La collectivité locale turque notamment les communes se trouvent face à un phénomène ambigu puisque sans satisfaire les services déjà demandés, elles doivent faire face aux nouvelles demandes issues de changement socio-économique de la période.

La faiblesse financière des collectivités locales peut être expliquée essentiellement par le manque de volonté du pouvoir central pour partager équitablement les recettes fiscales avec les collectivités locales⁵¹⁸. Comme on l'a exposé, les collectivités locales sont privées de la possibilité de lever des impôts locaux, ce qui renforce encore sa dépendance fiscale à l'égard de l'Etat.

Pour certains, d'une manière générale, il existe deux façons pour aborder la question de la faiblesse de la fiscalité municipale. « *L'une est de renforcer le système d'imposition locale, l'autre est d'augmenter le volume de l'aide accordée par le pouvoir central aux collectivités locales. Il faut améliorer la gestion de l'impôt foncier, assurer l'efficacité du recouvrement et*

⁵¹⁷ MUZELLEC (R.), op. cit., p.105.

⁵¹⁸ ELİÇİN-ARIKAN (Y.), La décentralisation... p.257.

créer certains impôts supplémentaires. Cependant, il devient évident qu'une aide accrue doit être obtenue auprès du pouvoir central pour que les municipalités assurent des services d'une manière satisfaisante⁵¹⁹. »

L'Etat montre également son poids sur les dépenses publiques dont 12% seulement se font par les collectivités locales⁵²⁰. Tandis que les dépenses de l'ensemble des collectivités locales en France représentent 33% des dépenses de l'Etat⁵²¹. Cela signifie qu'en Turquie les collectivités locales exécutent moins de services locaux qu'en France. Or la décentralisation exige que les collectivités locales se gèrent librement et qu'elles aient des moyens financiers suffisants. Ainsi, ce taux qui s'impose en Turquie est un indicateur de la décentralisation. Il est inférieur plus de deux fois et demi à celui de la France et montre combien l'Etat conserve un caractère centralisateur.

Sous cet aspect, les politiques visant à la péréquation financière s'avèrent indispensables. Conçu dans une réforme globale, elles doivent être destinées à la rationalisation d'une répartition équitable des ressources entre l'Etat et les collectivités locales. Car malgré les efforts des années 80 en vue de modifier la fiscalité locale, les collectivités locales ne peuvent pas à l'heure actuelle satisfaire les services locaux dont le cadre juridique est tracé essentiellement par les lois organiques. Si l'on envisage de garder ce cadre juridique, il devrait être nécessairement accompagné des politiques destinées à consolider la fiscalité locale notamment les moyens propres. La composition de ces derniers dans les ressources locales a certes trait à leur autonomie à l'égard de l'Etat.

⁵¹⁹ Idem.

⁵²⁰ ÜSTÜNISIK (B.) « *Yedinci Besyillik Kalkınma Planında Yerel Yönetimler* »(collectivités locales dans le septième plan quinquennal), **CYY**, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996, p.29-33.

⁵²¹ PRUD'HOMME (R.), op. cit., p.256.

SECTION IV- LA BANQUE DES DEPARTEMENTS:BANQUE DES COLLECTIVITES LOCALES UN ETABLISSEMENT PUBLIC D'ETAT⁵²² ?

On commencera par souligner que son appellation ne doit pas faire penser qu'elle est spécifique aux départements. Bien au contraire, il s'agit d'une banque qui est chargée d'apporter son aide à toutes les collectivités locales. Elle s'occupe, d'une part, des aides techniques destinées aux collectivités locales notamment aux communes. Tandis que d'autre part, elle donne les crédits publics à celles qui en demandent. A cela s'ajoute le fait que les parts légales des collectivités locales sur les impôts nationaux sont distribuées par cette banque. Elle assume en quelque sorte la fonction du trésorier pour les collectivités locales⁵²³.

La banque dispose d'un fonds destiné à la préparation des cartes géographiques au niveau national. L'Etat ainsi que les collectivités locales contribuent ensemble à l'alimentation de ce fonds. La banque développe ainsi la portée et le contenu de ces services. Ce type de services embrasse toute une série de domaines allant de la préparation des plans d'urbanisme à des études de terrain. Pour le financement des services urbains, il faut souligner que la banque de départements fournit une aide technique gratuite aux petites communes.

Pour Z.Coker, le rôle technique de la banque des départements prend justement une ampleur importante quand il s'agit de petites communes⁵²⁴. Les communes de moins de 5 000 d'habitants qui représentent 80% de toutes les communes sont privées de la capacité de maîtriser les affaires liées à l'infrastructure. Cette réalité amène Z.Coker à conclure que le rôle technique de la banque de départements ne doit pas être sous-estimé et qu'il ne serait pas pertinent, à présent, de céder ce rôle au secteur privé.

⁵²² Au départ (1933), elle était la banque des communes, elle se transforme en banque des départements, en vertu de la loi 4759 de 1945, et devient un des organismes les plus importants de l'Etat. Depuis lors, elle fonctionne comme la banque des collectivités locales. Ses missions essentielles se résument comme suit :d'abord, elle est l'organisme principal auquel les collectivités locales recourent pour l'emprunt. La banque est aussi chargée d'apporter aux collectivités locales la part qui leur est allouée en fonction de la population et qui est prélevée sur un pourcentage donné des recettes de l'Etat. Ensuite, la banque fait fonction de grande agence de travaux publics, entreprenant pour le compte des collectivités locales la préparation des cartes et de plans directeurs ainsi que d'autres services pour le compte des communes. En outre, elle apporte un soutien technique comme la construction du réseau de l'électricité ou l'infrastructure aux communes. Enfin, elle finance certains projets et travaux publics des villages. A ce sujet, voir, KELES (R.), Yerinden Yönetim ve Siyaset...p.340.

⁵²³ NADAROGLU (H.), op. cit., p.251.

⁵²⁴ ÇOKER (Z), « *İller Bankası ve Yerel Yönetimler* » (La banque de départements et collectivités locales), ÇYY, C.6, S.2, Nisan 1997, p.34 - 45.

Par contre, étant une banque publique, elle fonctionne comme une direction du Ministère de Travaux Publics, ce qui est critiqué par Z.Coker.⁵²⁵ Depuis 1981, la plupart de ses agents y compris le directeur général et ses adjoints sont nommés par le Ministère. La désignation même de la direction générale montre parfaitement le poids central du gouvernement dans son fonctionnement. En outre, ses décisions les plus importantes et son programme d'investissement n'entrent en vigueur qu'après l'approbation du Ministère de Travaux Publics. L'autonomie que l'on prévoyait au départ pour son fonctionnement n'est plus en question à présent. Ce qui fait que ce ne sont pas les collectivités locales qui sont maîtresses du fonctionnement de cette banque mais le gouvernement central. Or, l'analyse de sa structure fiscale montre nettement que 75% de son capital, dont 65% appartiennent aux communes, 5.5% aux départements et 4.5% aux villages, viennent des collectivités locales. Le reste vient du fonds des communes qui est composé au vu de la loi 2380 par les parts des collectivités locales. Il en résulte que 25% ont d'une autre manière un caractère local. Il serait juste de dire que son capital total provient à 100% des collectivités locales. Malgré la charge imposée par les lois pour composer son capital, les collectivités locales n'ont aucun pouvoir sur une banque qui joue un rôle décisif notamment sur leur investissement pour les infrastructures.

Les rapports de l'emprunt sont décisifs. Comme on vient de le signaler, la part du département sur les impôts nationaux est distribué par la banque des départements. Au cours de cette distribution, la méthode suivie par la banque a des effets sur la structure financière du département. Elle encaisse la part du capital et l'emprunt du département sur les parts des impôts nationaux. Elle envoie le reste au département. Par cette pratique, la banque sort de la fonction de médiateur à propos de la distribution des parts, elle se voit prendre l'initiative sur l'utilisation de ces parts. En passant à la place des autorités locales, elle intervient dans leur sphère sans leur consentement. Pour une collectivité locale qui est constamment confrontée au problème des ressources le facteur du temps devient un élément primordial. Ce sont les autorités locales compétentes qui doivent payer leur dette à la banque. Il arrive assez souvent que la banque les encaisse sans consentement des autorités locales.

⁵²⁵ Idem.

En outre, le fonctionnement de la banque des départements mérite d'être nuancé quant au but de sa transformation. En 1945, en se transformant en banque des départements, la banque des communes était destinée à satisfaire non seulement les services communaux mais aussi les services de toutes les collectivités locales. En pratique, il est difficile de dire qu'on a atteint ce but puisque les communes sont plus fortement associées à la banque des départements. Par exemple, en 1992, la contribution des communes est de 66.9%, le taux est de 6.5% pour les départements et 3.5% pour les villages⁵²⁶.

Le résultat de ce phénomène est que ce sont les communes qui profitent plus que les autres des services rendus par la banque. En pratique, la banque n'arrive pas à se débarrasser de l'identité de communale.

⁵²⁶ **TODAIE, Iller Bankası Reorganizasyon Arastırma Raporu**, (Rapport de la recherche sur la réorganisation de la banque des départements.), 1993, p.147.

CONCLUSION GENERALE

L'administration locale turque traverse actuellement par une phase de recherche d'autonomie. La protection et le renforcement de l'autonomie locale deviennent une ambition non seulement en Turquie mais aussi dans tous les Etats démocratiques d'Europe⁵²⁷. Par ailleurs, la question de l'autonomie locale intéresse d'une part le fonctionnement interne des collectivités locales, leur rapports avec les citoyens et les compétences dévolues. Elle a d'autre part trait à leur rapports administratifs et financiers avec l'Etat.

Les unités qui forment l'administration locale turque ont évolué différemment au fil du temps. L'administration départementale est sans doute moins avancée pour différentes raisons. Le département n'a pas pu suivre l'évolution d'une société en pleine mutation. Les attributions de cette collectivité locale dépassent aujourd'hui ses possibilités techniques, administratives et financières. De ce fait, certaines d'entre elles sont passées à l'administration centrale. Mais comme ces tâches ne sont pas expressément retirées au département, certains chevauchements se produisent.

Pourtant, la diminution de son rôle dans le système local est plus liée aux choix faits par les gouvernements successifs qu'à ses caractéristiques propres. Quoi qu'il en soit, depuis sa création, il s'ancre dans les institutions politiques et administratives du pays et s'efforce d'exécuter les affaires locales au niveau départemental. Autrement dit, il s'agit d'une expérience et d'un savoir-faire pour satisfaire les besoins collectifs. Si on pense à maintenir le statut départemental, le renforcement de cette administration locale s'avère indispensable. Le département doit se doter des compétences et organes propres, bien délimités et avoir une structure financière suffisante.

⁵²⁷ MARCOU (G.), L'autonomie communale...p.81.

Une telle révision qui marquerait l'achèvement de sa décentralisation doit se faire dans une nouvelle loi autre que celle de 1913. Actuellement un projet de loi se donne explicitement pour mission de renforcer la collectivité départementale. Il met l'accent sur le renforcement de ses compétences par le transfert de l'Etat. Ce projet de loi prévoit également le placement des services déconcentrés sous l'autorité du département. Le transfert de services est certes une politique nécessaire permettant de combler le vide des personnels de ces collectivités locales qui en souffrent depuis longtemps.

Parallèlement à la faiblesse du département dans le système local, l'avenir du village en tant que collectivité locale doit être discuté. Selon la loi organique de 1924, le village est conçu comme une petite commune assumant ses responsabilités par ses moyens propres. Pour cela, on compte activer notamment les contributions fiscales des habitants de ces collectivités locales. Néanmoins, comme la loi organique fixe le plafond de l'impôt perçu par famille à 20 livres turques, sa structure fiscale est remise en question à cause de l'inflation. Le problème qui se pose alors est de savoir comment le village exécutera les tâches définies par la loi de 1924 sans ressources fiscales suffisantes et sans une organisation propre. La question reste donc à résoudre. Le village continue-t-il à faire partie de l'administration locale turque ? Si la réponse est affirmative son organisation administrative devrait être sans doute révisée en fonction du contexte et de sa capacité d'action. Une telle politique nécessitera incontestablement une définition bien encadrée de la sphère d'attribution proportionnelle à son pouvoir financier et du personnel.

Quant à la commune, elle se transforme car c'est elle qui répond maintenant aux besoins collectifs et locaux de la population. Tout au long de l'histoire de l'administration locale turque, c'est elle qui s'affirme plus que les autres dans le système local étant donné sa proximité avec les habitants. Parallèlement à une urbanisation rapide du pays, la réforme de 1984 voit le jour pour former un nouveau mode de gestion dans les grandes agglomérations. La création des communes métropolitaines traduit en effet la volonté d'assurer la bonne exécution des services urbains dans la zone métropolitaine. Par ces nouvelles communes, on entendait apporter une esprit dirigiste sur les questions stratégiques, comme la planification et les infrastructures nécessitant une approche globale. Néanmoins, le modèle métropolitain comprend certains dysfonctionnements.

Le fonctionnement du modèle à deux niveaux au niveau métropolitain témoigne pourtant de l'ambiguïté de la répartition des responsabilités entre la commune métropolitaine et les communes d'arrondissements. L'absence d'une répartition nette débouche parfois sur les querelles entre deux niveaux ; cela risque de court-circuiter l'exécution des services locaux. Le réaménagement de la répartition des responsabilités en fonction de l'instance la plus apte s'avère donc nécessaire.

Le modèle ne donne pas non plus la priorité aux procédés de la participation démocratique. Il apparaît que le côté politique de ces administrations est négligé. Les initiatives des citoyens restent toujours limitées et elles consistent plutôt à demander de trouver des solutions aux problèmes quotidiens affectant la vie locale. Un autre problème lié à la participation concerne les tailles des communes d'arrondissements. Ces dernières ne disposent pas d'une taille optimale dans toutes les communes métropolitaines pour pouvoir réaliser une meilleure participation et la satisfaction des services urbains. Au moment de la création des communes métropolitaines, les arrondissements sont introduits dans la zone administrative métropolitaine sans subir aucune modification de leur territoire. Il existe des communes d'arrondissement ayant une population au dessus d'un million habitant qui rend difficile voire impossible une participation efficace et permanente.

Le modèle à deux niveaux pose également le problème de la répartition équitable des ressources entre les deux niveaux. La situation actuelle repose sur le fait que les communes d'arrondissement se servent essentiellement des ressources propres fixées par la loi fiscale. Le modèle métropolitain attribue aux communes métropolitaines les parts sur ces ressources d'une part et d'autre part elles sont dotées des autres ressources directes. Au cas où il y aurait une modification des responsabilités entre deux niveaux cela est accompagné d'une modification de répartition des ressources. Dans le fonctionnement du modèle, il est prévu par la loi organique que la commune métropolitaine peut aider les communes d'arrondissement soit par la voie de donation soit par la voie de crédit si elles souffrent de manque de ressources. On constate pourtant que le règlement d'application qui confie la compétence à ce propos au conseil métropolitain ne contient pas des critères nets et qu'il ne résout pas le problème de priorité d'aide

au cas où il y aurait plusieurs communes portant ces critères. Il est donc possible que le choix du destinataire se fasse en fonction des intentions partisanes et arbitraires.

La question de l'autonomie de l'administration locale doit être également traitée en termes des rapports juridiques et financiers des collectivités locales avec l'Etat. En s'inspirant du modèle napoléonien, l'Etat turc se montre centralisé, hiérarchisé et uniforme : il concentre le pouvoir entre ses mains et hésite à le partager avec les collectivités locales. L'Etat central s'est toujours considéré comme le garant de l'organisation administrative unitaire. Partant de cet esprit, il a même puisé dans sa qualité de représentant de l'intérêt général des raisons pour freiner ou limiter l'autonomie locale. Par contre l'Etat français qui modifie sa structure étatique notamment avec la révision de l'article 1 de la Constitution, acquiert de ce fait l'avantage de maintenir les intérêts périphériques, tout en gardant sa cohérence juridique.

Dans une centralisation telle qu'on la remarque en Turquie, l'Etat se heurte à ses effets néfastes. Il a des difficultés à agir rapidement et efficacement tandis que les besoins des habitants évoluent et s'accroissent. La vision centralisatrice exprime un regard méfiant envers les collectivités locales. Depuis la création des collectivités locales, l'Etat maintient cette vision de peur que la reconnaissance d'une autonomie pleine soit conçue comme une remise en cause de l'unité de l'Etat. L'expérience montre que loin de porter un tel risque, les collectivités locales disposant d'une autonomie pleine apportent la contribution à l'affermissement de l'unité de l'administration de l'Etat. L'autonomie locale contribue également au renforcement de l'idée que les citoyens se représentent comme partie prenante du système politique ; ils cessent de rejeter à chaque occasion sur l'administration centrale leurs problèmes locaux.

La reconnaissance d'une réelle autonomie aux collectivités locales passe avant tout par le réaménagement du cadre juridique traçant leur rapport avec l'Etat. Celui-ci surveille strictement les activités des autorités locales en termes de tutelle administrative consacrée par l'article 127 de la Constitution. Celui-ci rend même possible la suspension des organes locaux par le Ministre de l'Intérieur. L'existence et l'application de la tutelle administrative sont donc conçues comme une pratique inadéquate, dont les effets nuisent à l'autonomie locale aux yeux des élus locaux. Les cas concrets qu'ils subissent montrent clairement que l'exercice de la tutelle administrative est

susceptible de devenir un moyen de contrôle déterminant sur les politiques publiques locales et un moyen de répression sur les élus locaux. Dans cette ligne, les critères de la tutelle administrative sont flous et sont ouverts aux appréciations partisanes. En plus, la possibilité de la dissolution des organes locaux par le déclenchement de la procédure par les autorités de la tutelle accentue aussi la surveillance de l'administration centrale sur l'administration locale. Le pouvoir de tutelle est perçu par les élus locaux comme le symbole d'une centralisation excessive et le signe d'un système autoritaire devenu désormais incompatible avec l'affirmation d'une plus grande autonomie des pouvoirs décentralisés. La tutelle administrative risquerait alors au terme des expériences vécues, de devenir une sorte du contrôle d'opportunité qui embrasse les activités des autorités locales.

Sous cet angle, il semble qu'il faudra s'interroger sur la pratique de la tutelle administrative telle qu'elle s'exerce en Turquie. Nous pensons donc que la consécration d'un système administratif impliquant une autonomie locale passe alors par la suppression de la tutelle administrative au profit du contrôle juridictionnel. Le fait est que le contrôle des collectivités locales en terme de satisfaction des intérêts nationaux doit être une affaire des instances judiciaires et non des autorités administratives. C'est ce qui a été adopté par la réforme de 1982 en France.

Enfin, la question des finances locales doit mériter une attention particulière et elle doit être réaménagée en vue d'accroître les ressources propres et en considération de leurs compétences. Cela exige une répartition équitable des ressources financières entre l'Etat et les collectivités locales. A l'heure actuelle, les ressources financières des collectivités locales ne sont pas suffisantes par rapport à l'accroissement de la population urbaine attendant la satisfaction de leurs nouveaux besoins. La relative amélioration fiscale n'est toujours pas à la mesure de leurs besoins. La situation actuelle affirme nettement le fait que l'Etat est le seul maître quant à la répartition des ressources. Cette situation limite la marge de manœuvre des administrations locales et les met dans une position dépendante vis-à-vis de l'Etat. Or, l'article 127 de la Constitution prévoit que les ressources des collectivités locales doivent être ajustées à leurs attributions. Autrement dit, donner à chaque niveau de la collectivité locale les ressources correspondantes est stipulé par la Constitution. La pratique ne satisfait néanmoins pas cette

exigence constitutionnelle. L'aménagement éventuel de la fiscalité locale devrait notamment viser la création des ressources propres aux collectivités locales. Il montre que leur poids dans la composition des ressources locales a suivi une tendance diminutive au fil de temps. Pour faire cela, il faudra doter les collectivités locales du pouvoir de prélever des impôts et de fixer le taux d'imposition. Et puis, le gouvernement central doit éviter de diminuer la part des collectivités locales par les lois de budget, ce qui devient la coutume depuis le début des années 90. Il est nécessaire alors d'établir réellement un système de péréquation financière afin de permettre de rationaliser la répartition des ressources entre les collectivités locales et l'Etat.

Ainsi, la Turquie manque depuis longtemps d'une réforme administrative globale visant un réaménagement du pouvoir entre l'Etat et l'administration locale. Les travaux commençant avec le passage de la période de planification des années 1960 mettent fortement l'accent sur cette nécessité : une réforme administrative globale englobant la décentralisation et la déconcentration garde toujours son actualité. A cet égard, les lois organiques des collectivités locales sont à réexaminer parallèlement aux changements socio-économiques et politiques. Elles ont vu le jour dans une période où la notion de la démocratie locale n'étaient pas bien maîtrisée et où le pouvoir central se méfiait des collectivités locales. Il est désormais temps de changer cette philosophie locale. En mettant de côté cette méfiance, on doit redéfinir la marge de manœuvre des collectivités locales pour qu'elles puissent maîtriser la prise des décisions concernant les affaires locales et se doter d'une structure financière affirmant leur autonomie fiscale. L'encouragement à la participation continue des habitants par tout mécanisme possible comme le référendum local est aussi un volet important dans cette vision. L'organisation administrative des collectivités locales doivent donc se structurer de manière à permettre un fonctionnement démocratique. Dans cet esprit, le rôle de la participation des associations et des institutions de la société civile doit être discuté. Car, le contrôle de l'opinion publique est considéré comme un moyen efficace sur les décisions des autorités locales et son existence oblige la gestion locale à prendre une forme plus transparente.

Le nouveau regard débouchant sur la réforme administrative globale devrait également tenir compte de la Charte européenne de l'Autonomie Locale. Si on la prend comme un guide ce sera un pas encourageant. Car, aujourd'hui, la Charte est devenue l'une des références

essentielles concernant l'autonomie locale. Elle se donne explicitement pour mission d'obliger les parties à appliquer les principes fondamentaux garantissant l'autonomie administrative et financière des collectivités locales. De ce point de vue, la Charte est considérée comme un instrument de plus en plus efficace pour le développement d'une démocratie locale réelle et la protection des intérêts locaux. La Charte incarne même l'idée que le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales peut être considéré comme le pierre d'achoppement d'une démocratie véritable. Comme très peu de pays parmi les signataires ont émis des réserves sur son contenu on peut dire que celle-ci correspond en profondeur aux traditions juridiques et politiques de la plupart des pays européens⁵²⁸. Signant cette charte, la Turquie montre ainsi sa volonté d'adopter un système complet de référence concernant l'autonomie de ses collectivités locales. Ce qui reste à faire est de compléter la volonté politique par la révision des réserves sur certains articles qui permettra l'harmonisation de son système administratif local au niveau européen.

L'évolution socio-politique de la Turquie tout au long de son histoire a permis des expériences politiques novatrices. Elles permettraient sans doute de réaliser la réforme administrative en voie de la décentralisation dont a tant besoin le pays à l'heure actuelle. Les réformes envisagées devraient viser à faire disparaître l'image d'un Etat excessivement centralisé et qui est rigidement soumis aux textes. Ainsi, une décentralisation administrative poussée pourrait contribuer à alléger les responsabilités du gouvernement central et à accélérer le développement économique et social du pays. Le consentement de l'opinion publique et les expériences acquises sont des apports décisifs dans cette voie et susceptibles de faciliter la démarche réformatrice. En outre, comme l'actuel premier ministre, R.T.Erdogan, avait été élu maire métropolitain d'Istanbul à la suite les élections locales de 1994, il a certainement eu la possibilité de connaître les dysfonctionnements du système local. Il est attendu que ses expériences acquises tout au long de sa carrière pourront accélérer les efforts de résolution de la question locale dans le but de doter les collectivités locales d'une autonomie pleine. Son gouvernement a inscrit justement au programme la réforme de système administratif local. Le projet de loi soumis au Parlement semble constituer un premier pas encourageant dans cette perspective puisqu'il envisage de transférer tout une série de compétences aux collectivités locales et qu'il annonce les lois ultérieures visant à préciser les modalités de cette répartition et la réforme globale du système administratif local.

⁵²⁸ DELCAMP (A.), « *Les communes et l'Europe* », **Pouvoirs**, 95, 2000, p.135.

ANNEXE 1 : LISTE DES ENTRETIENS

A-M.Sefa SIRMEN, maire métropolitain d'Izmit (Kocaeli), le 03.07.2001

1-Est-ce qu'il existe une ambiguïté concernant la répartition des responsabilités au niveau métropolitain ?

Il est vrai que le partage des responsabilité n'est pas assez net. Car il y a des moments où on ne sait pas quelle commune est responsable de la tâche concernée. Il y a des services comme celui des zones vertes et des parcs ou celui des sports qui sont confiés légalement aux deux niveaux. Cela pose le problème de la coordination.

2-Est-ce que le modèle à deux niveaux peut court-circuiter le fonctionnement du système métropolitain ?

A vrai dire, cette probabilité n'est pas exclue. Les moyens juridiques dévolus au maire métropolitain peuvent appeler un tel risque. J'essaye personnellement d'éviter de recourir à ce type d'usage pour ne pas paralyser le fonctionnement de la sous-commune.

En outre, les pouvoirs mayoraux sont compréhensibles voire nécessaires si on tient compte de la logique du modèle à deux niveaux. Car, ils supposent une coordination à l'échelle métropolitaine, ce qui n'est possible qu'entre les mains d'une seule personne tirant sa légitimité de l'élection. La consolidation des pouvoirs du maire assure ainsi la cohérence du système fédératif basé sur la prédominance de la commune métropolitaine. Cela permettrait également d'accélérer le processus de décision et de mettre en pratique rapidement des politiques locales concernant toute la zone métropolitaine.

3- Quel est votre premier regard sur les rapports des communes métropolitaines avec l'Etat ?

A premier vue, on constate une forte centralisation dans le fonctionnement de l'Etat. Celui-ci devient le point de passage pour une bonne partie des activités communales qui demandent son autorisation. On sent donc le regard méfiant à notre égard. Au lieu de concentrer le pouvoir entre

ses mains l'Etat devrait penser à le partager. Ce partage contribuera sans doute à alléger la centralisation. Dans cette nouvelle optique, les communes métropolitaines sont prêtes à assumer certaines tâches comme l'entretien des écoles primaires et collèges.

4- Comment vous jugez le contrôle exercé par le pouvoir central ?

Il est vrai que le contrôle de l'autorité centrale est excessif. Cela tient en grande partie au regard méfiant adopté depuis la création des collectivités locales. Selon cette vue, les collectivités locales doivent fonctionner sous une surveillance permanente. A partir de cela, le contrôle est exercé sur les actes, les personnels et aussi sur les organes. La possibilité de la révocation temporaire des organes locaux élus n'est pas compatible avec l'esprit de la démocratie locale. Ce moyen peut devenir un moyen visant l'accomplissement des intentions partisanes.

5-Est-ce que les ressources financières des communes métropolitaines sont suffisantes ?

Au vu de la législation en vigueur, on ne peut pas dire qu'elles sont suffisantes. Les communes métropolitaines se trouvent face, chaque jour, à des demandes accrues. Car, elles deviennent la cible de l'immigration et doivent tenir compte des demandes des nouveaux venus. Il doit y avoir une législation permettant de s'adapter aux nouvelles dépenses. Or, on est privé par exemple de la compétence de création des impôts locaux. En tant qu'élu nous avons une responsabilité politique devant les électeurs. Dans la composition des ressources, il faut augmenter la part des ressources propres. Sinon, on devient financièrement dépendant du pouvoir central. Parce que les besoins collectifs demandent de plus en plus de gros investissements dont la réalisation passe par le recours à l'emprunt avec la garantie de l'Etat.

B-M.Mehmet BOZGEYIK, maire de Sehitkamil (Gaziantep), le 12.01.2001.

1-Est-ce que vous pensez qu'il existe un régime présidentiel au niveau communal ?

Il est vrai que l'élection du maire a incontestablement contribué à consolider son pouvoir sur la gestion communale. Le maire prépare les questions à débattre au conseil municipal et exécute les décisions issues des réunions. Comme le conseil municipal se réunit trois fois par an, c'est lui qui doit surveiller le bon fonctionnement de la gestion communale. Il s'agit d'une tâche permanente. C'est pourquoi il a une maîtrise sur les attributions variées qui demandent un savoir-faire technique. En plus, c'est encore lui qui se sent une responsabilité politique permanente à l'égard de la population locale. Car, les habitants lui demandent le compte pour chaque problème même en dehors des heures de travail. Tout cela dote le maire d'un pouvoir important à l'égard des autres organes municipaux.

2-Que pensez-vous de la participation des associations aux réunions du conseil municipal ?

En principe, je suis favorable à cette pratique. Ce sera un pas encourageant pour la démocratie locale. Les points de vue de leurs représentants pourront enrichir le débat. Néanmoins, il ne me paraît pas pertinent de leur accorder le droit de vote puisqu'elles ne disposent pas de la légitimité électorale.

3-Est-ce qu'il existe une ambiguïté sur la répartition des responsabilités au niveau métropolitain ?

En pratique, il est possible que les responsabilités se chevauchent. En tant que commune d'arrondissement, on assume des tâches dans les territoires fixés par la loi. Le territoire de la commune métropolitaine est l'addition des territoires des communes d'arrondissement. Il existe donc les deux autorités différentes sur le même territoire. Dans ce cas, il est important de faire une nette distinction entre les tâches dévolues à chacune. Or, la législation en vigueur ne tranche pas la question de manière nette. Par exemple, dans les domaines de la planification, de la

reconstruction et de l'infrastructure, on a dû parfois mal à saisir à quelle autorité appartenir la compétence d'agir.

4-Est-ce que le modèle à deux niveaux peut court-circuiter le fonctionnement du système métropolitain ?

Vu l'aménagement législatif c'est possible. Puisque le maire métropolitain est doté des pouvoirs énormes, cela peut poser des problèmes sur les rapports de deux niveaux. Il est tout à fait possible qu'il agisse par les intentions partisanes surtout dans les périodes de cohabitation. Il en résulte que le bon fonctionnement du système dépend largement des bonnes volontés des maires. C'est en gardant cette intention qu'on arrive à réaliser un bon partenariat avec la commune métropolitaine.

5-Comment vous jugez le contrôle exercé par le pouvoir central ?

Dès le premier contact, on constate une forte centralisation dans le fonctionnement de l'Etat. Celui-ci est gonflé de lourdeurs des tâches. En tant que collectivité locale, on est prêt à débarasser l'Etat de certaines tâches comme le trafic automobile.

En ce qui concerne les rapports entre l'Etat et les communes, l'Etat a un regard méfiant et fait sentir son omniprésence par les outils juridiques comme la tutelle administrative. Elle est utilisée soit par les autorités centrales soit par ses représentants. La tutelle administrative est lourde et continue, rappelant une loi martiale. Dans la moindre action, on subit une enquête effectuée par les inspecteurs du Ministère de l'Intérieur. On n'a pas l'intention de dire qu'on souhaite assumer le mandat légal dans une autonomie totale. Si les affaires mises en exécution par la commune doivent être objet d'un contrôle, cela ne devrait pas se faire par les représentants de l'Etat mais par les autorités juridictionnelles. On envisage sur ce point de signaler que la compétence des autorités locales devrait permettre de transmettre les actes communaux au représentant de l'Etat de sa circonscription. Si celui-ci estime qu'elles violent le cadre juridique il peut saisir la juridiction administrative.

La tutelle administrative est lourde aussi sur les organes et les personnels. L'article 127 de la Constitution qui donne au Ministre de l'Intérieur la compétence de révocation temporaire des organes élus locaux n'est pas démocratique ; il doit être révisé en fonction de l'autonomie locale. Pour les personnels, la commune doit avoir l'autorisation du pouvoir central de titulariser un agent public local. Par exemple, on attend l'autorisation depuis deux ans pour un poste technique.

6- Comment vous jugez la situation financière des communes ?

C'est une autre question concernant l'autonomie communale. Il est vrai qu'il y a eu des aménagements législatifs pour améliorer la fiscalité locale depuis le début des années 80. Malgré ces efforts, les ressources fiscales communales sont insuffisantes. Dans la composition des ressources, ce qui est important est d'augmenter les ressources propres communales. Car plus on en dispose, plus on est autonome. Pour cela, la responsabilisation des élus locaux à propos de la création des nouveaux impôts s'avère indispensable. L'Etat doit nous laisser une marge de liberté raisonnable.

C-M.Recep YAZICIOGLU, préfet, 09.11.2000.

1-Est-ce que vous pensez que le département n'a pas une image nette auprès des habitants ?

C'est certain. Il faut voir l'organisation départementale qui reconnaît au préfet le pouvoir exécutif. Comme il n'est pas un personnage politique comme un maire il ne se sent pas politiquement responsable devant les électeurs. Un maire dans le souci de réélection doit tenir compte des leur demandes. Chaque fois qu'une tâche est réalisée le maire l'affiche dans les médias locales de manière à ce qu'il soit à leur service. On ne constate pas une attitude semblable chez les préfets. Mettant l'accent plutôt sur son côté de représentant de l'Etat, le préfet n'a pas l'ambition de médiatiser les tâches effectuées pour attirer l'attention sur sa collectivité locale.

2-Est-ce que le préfet est la pièce centrale de la collectivité départementale ?

La pratique justifie un tel raisonnement. Ayant les doubles casquettes, le préfet exerce un pouvoir incontestable sur le fonctionnement du département. Les autres organes montrent très souvent une attitude positive à l'égard des orientations fixées par le préfet. Celui-ci tient également compte du bon fonctionnement de cette collectivité locale dans le respect de la législation.

3-Comment jugez vous la suppression de la collectivité départementale ?

Ceux qui exigent la suppression du département ne connaissent pas la réalité du terrain. Leur raisonnement est sans fondement. Car, dans le système actuel, c'est le département qui assume plus ou moins bien les tâches concernant l'espace rural. Autrement dit, la collectivité départementale est une administration du terrain tandis que la commune rend les services au niveau de la ville. Si l'on supprime la collectivité départementale, quelle administration sera chargée des tâches englobant tout le département notamment les espaces ruraux ?

4-En tant qu'autorité de tutelle que pensez vous des rapports des communes avec le représentant de l'Etat ?

D'abord, j'ai l'intention d'attirer l'attention sur le fait que le fonctionnement du système communal favorise le hégémonie du maire qui est doté des pouvoirs élargis. En examinant sa marge de manœuvre, je conclus qu'il devient une sorte de petit monarque dans sa commune. En pratique, il est difficile de parler d'un contre-pouvoir du conseil municipal.

La commune est moins contrôlée par rapport au département. Toutes les décisions du conseil général n'entrent en vigueur qu'après l'approbation du préfet. Ce n'est pas le cas pour la commune. Car une partie des décisions comme le budget, demande l'autorisation de pouvoir du tutelle. Pour un acte de la commune soumis au contrôle, on applique la législation. Prenons l'exemple du budget municipal. On vérifie s'il est établi conformément à la législation. Dans ce sens, les dépenses obligatoires fixées par la loi communale doivent être inscrites.

D-Mme Meral AKSENER, Ministre de l'Intérieur (du 09.11.1996 au 01.07.1997), le 02.11.2000.

1-Est-ce que vous croyez que l'Etat turc est assez centralisé ?

Je crois personnellement qu'il est fort centralisé. C'est un héritage emprunté à l'Empire ottoman. A l'époque, pour maintenir l'unité de l'Etat la centralisation est apparue le meilleur outil surtout dans la période de déclin. On constate dès la création de la première commune l'omniprésence du pouvoir central qui garde la compétence de nomination des organes locaux. Le regard méfiant s'installe avec cette première expérience. En passant à la République, l'héritage centralisateur est maintenu. Cela est compréhensible pour un Etat nouvellement sortie de la guerre d'indépendance qui est soucieux de garder l'unité du territoire et de l'Etat. Au fil du temps, on ne constate pas des profondes changements pour alléger une centralisation si excessive. Elle retarde donc le fonctionnement de l'appareil étatique. Personnellement je pense qu'il doit se limiter aux fonctions régaliennes, il doit laisser les autres domaines comme l'éducation, la santé aux collectivités locales.

2- Que pensez vous du contrôle exercé sur les collectivités locales ?

Comme je viens de le dire, l'Etat porte encore un regard méfiant sur l'autonomie pleine des collectivités locales. Si cela devient le cas, on craint que l'Etat unitaire soit remis en question. Cette crainte implantée depuis longtemps résiste aux réformes complètes dans la voie de l'autonomisation des collectivités locales. Elles sont donc mises sous la surveillance soit du pouvoir central soit de ses représentants. Une partie de leurs moyens est même constitutionnalisée. Par exemple, l'article 127 rend possible la révocation temporaire des organes élus locaux par le Ministre de l'Intérieur. Je ne m'en suis servi que pour quelques cas. Cette compétence constitutionnelle n'est cependant pas compatible avec l'esprit de la démocratie locale. C'est pourquoi je suis favorable à la révision de cet article.

3-Est-ce que vous trouvez justes les plaintes des élus locaux à propos des ressources financières ?

C'est vrai qu'il s'agit d'une question qui n'est pas facile à trancher. Comme le pays connaît des problèmes économiques la question devient encore délicate. Comment peut-on alors faire un partage équilibré entre l'Etat et les collectivités locales ? La réponse est lié aussi à la richesse nationale. L'état actuel de l'économie limite alors la possibilité d'accorder plus de ressources aux collectivités locales qui dénoncent son insuffisance. A mon avis, au fur et à mesure que les problèmes économiques seront résolus, les collectivités locales en seront bénéficiaires. Dans ce cas, il faut également réfléchir sur la compétence de la création des impôts locaux par les autorités locales selon leurs besoins. Cela pourrait être un remède à leurs difficultés en la matière.

ANNEXE 2 :LES ETAPES PRINCIPALES DANS L'EVOLUTION DE L'ADMINISTRATION LOCALE

- 1- Le règlement de 1854 : la création de la première commune à Istanbul
- 2- Le règlement de 1870 : l'institution des communes au niveau départemental
- 3- La loi de 1877 :l'organisation de la commune stamboulite et des communes de province
- 4- Le règlement de 1864 : l'organisation des départements
- 5- La loi provisoire de 1913 : la reconnaissance de la personnalité juridique au département
- 6- La loi n°42 de 1924 : la loi organique sur les villages
- 7- La loi n°1580 de 1930 :la loi organique sur les communes
- 8- La loi n°4878 de 1946 :la fixation des élections municipales en une seule journée
- 9- La loi n°5237 de 1948 :l'aménagement des ressources communales
- 10-La loi n° 6349 de 1954 :la séparation des fonctions du maire et du préfet dans la commune d'Istanbul
- 11-La loi n°4759 de 1954 :la transformation de banque de communes en banque des collectivités locales (sous le nom de « Banque des départements »)
- 12-La loi n°307 de 1963 :l'élection directe des maires
- 13-La loi n°2380 de 1981 :l'aménagement des parts des collectivités locales sur le budget national
- 14-La loi n°2464 de 1981 : l'aménagement des impôts communaux
- 15-Le décret-loi n°195 de 1984 :la création des communes métropolitaines
- 16-La loi n°3030 de 1984 : la loi organique des communes métropolitaines
- 17-La loi n°4736 de 2002 :l'aménagement des parts d'impôt des communes métropolitaines

ANNEXE 3 :TABLEAUX

- 1-L'évolution du nombre des communes
- 2-La répartition des conseillers municipaux en fonction de la population
- 3-Le profil professionnel des maires
- 4-L'évolution des effectifs des départements
- 5-La répartition des attributions culturelles entre les institutions
- 6-L'avenir de l'organe exécutif départemental
- 7-L'avenir du département
- 8-La répartition des compétences entre la commune métropolitaine et la commune d'arrondissement
- 9-Les problèmes principaux entre la commune métropolitaine et la commune d'arrondissement
- 10-La répartition de la tutelle administrative sur les communes en fonction de l'objet
- 11-La répartition des autorités exerçant le contrôle sur les communes
- 12-La répartition des revenus communaux
- 13-La répartition des dépenses communales
- 14-La répartition des revenus départementaux
- 15-La répartition des dépenses départementales

ANNEXE 4 :FIGURES ET CARTES

- 1-La structure administrative d'Etat de la Turquie
- 2-L'organisation administrative de la commune
- 3-L'organisation administrative du département
- 4-L'organisation administrative de la commune métropolitaine
- 5-La répartition des parts sur les impôts nationaux aux collectivités locales et

INDEX

- Alt kademe belediyeler(Communes d'arrondissement),* 157
Altinci Daire(Sixième arrondissement), 29, 319
Altyapi koordinasyon merkezi(Centre de la coordination de transport) 5, 166
Anakent(Métropole), 164
Autonomes, 1, 9, 21, 24, 87, 146, 180, 194
Ayak naibi(Fonctionnaire ottoman), 20
Belediye(Commune), 13, 32, 39, 45, 140, 173
Belediye başkanı(Maire), 54
Belediye encümeni(Commission permanente municipal), 54, 173
Belediye meclisi(Conseil municipal), 54
Belediyeler Bankası(Banque des communes), 47
Beylerbeylik(Division administrative ottomane), 18
Bucak(Canton), 12, 13
Büyükşehir belediyesi(Commune métropolitaine), 129, 321
Büyükşehir belediye başkanı(Maire métropolitain), 173
Commune, 1, 3, 6, 13, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 39, 42, 43, 47, 48, 49, 51, 52, 54, 55, 56, 59, 62, 64, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 82, 84, 99, 100, 111, 119, 120, 124, 126, 129, 133, 134, 135, 138, 140, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 186, 188, 191, 195, 201, 203, 204, 207, 221, 222, 229, 230, 231, 233, 234, 236, 237, 239, 240, 247, 249, 250, 258, 259, 261, 262, 263, 264, 276, 294, 295, 296, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 319, 321, 322, 325
Conseil général, 4
Constitution, 5, 10, 31, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 63, 68, 85, 89, 91, 100, 108, 116, 125, 138, 139, 152, 155, 187, 188, 190, 191, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 205, 207, 211, 212, 213, 214, 216, 219, 227, 233, 237, 249, 251, 257, 263, 277, 296, 303
Département, 2, 3, 4, 6, 8, 12, 13, 14, 18, 19, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 46, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 129, 138, 155, 182, 188, 191, 200, 202, 204, 207, 208, 209, 210, 218, 221, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 235, 236, 241, 244, 245, 246, 247, 256, 264, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 292, 294, 303, 304, 306, 307, 308, 309, 311, 313, 315, 316, 318, 319, 320, 322, 323, 325, 326
Divan(Gouvernement ottoman), 17
Eyalet(Province), 33
Gecekondu(Habitat spontané), 136, 141
Hatt-i Serif(Décret impérial), 16, 24
Ihtiyar Heyeti(Assemblée des Anciens), 42
İl daimi encümeni Commission permanente départementale, 97
İl genel meclisi(Conseil général), 88, 97
İl özel yönetimi(Département), 13
İlçe(Arrondissement), 12, 13, 88, 119, 224
İller bankası(Banque des départements), 136, 258
İlmiye(Sage), 19
Kadi(Fonctionnaire ottoman), 19, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 319
Kanun-u muvakkat(Décret-loi), 36
Kasaba(Bourg), 31, 41
Kaza(Arrondissement), 12, 33, 40
Köy(Village), 13
Administration locale, 1, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 14, 16, 18, 24, 25, 32, 38, 39, 42, 43, 47, 53, 64, 85, 129, 132, 139, 140, 142, 153, 186, 187, 188, 191, 198, 200, 201, 206, 211, 212, 217, 218, 221, 223, 242, 244, 251, 255, 269, 294, 295, 296, 297, 298, 308, 311, 315, 319
Empire ottoman, 1
LEtat, 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 31, 33, 36, 37, 40, 41, 42, 45, 47, 48, 49, 66, 70, 82, 85, 88, 91, 92, 94, 98, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 130, 133, 136, 137, 138, 146, 147, 153, 154, 159, 179, 184, 185, 186, 187, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 211, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 223, 231, 234, 237, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 251, 252, 261, 266, 268, 269, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 281, 289, 290, 293, 294, 296, 297, 298, 301, 303, 304, 305, 311, 313, 316, 321, 325
Europe, 2, 11, 128, 153, 156, 247, 299, 310, 313, 315, 316
Lonca(Corporation), 22, 325
Mahalle muhtarlığı(Administration du quartier), 174
Mahalli düzeyde vesayet(Tutelle au niveau local), 163
Mahalli idareler fonu(Fonds des collectivités locales), 258
Meclis-i Mebusan(Parlement ottoman), 86
Muhtar(Chef du village), 20
Muhtesip(Fonctionnaire ottoman), 20, 23
Müsterek belediyeler fonu(Fonds commun des communes), 258

- Nahiye(Canton)*, 12, 33, 40
- Nazım imar planı(Plan urbain)*, 163
- Porte*, 25
- Préfet, 2, 4, 8, 13, 14, 19, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 41, 46, 50, 70, 75, 82, 84, 85, 86, 88, 93, 94, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 123, 124, 135, 182, 185, 202, 204, 205, 209, 210, 218, 219, 220, 221, 223, 224, 225, 226, 228, 229, 230, 234, 235, 236, 238, 240, 273, 281, 286, 303, 304, 306, 309, 310, 311, 320
- République, 2, 3, 5, 10, 12, 16, 25, 32, 37, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 68, 90, 104, 106, 120, 126, 127, 129, 132, 195, 197, 199, 200, 201, 203, 205, 206, 207, 249, 251, 271, 282, 283, 286, 305, 309, 312, 314, 315, 317
- Sehremaneti(Commune ottomane)*, 26, 32, 319, 325
- Sehremini(Maire ottoman)*, 27, 28, 32
- Tefrik-i vezaiif(Décentralisation)*, 35, 38
- Tevs-i mezuniyet(Déconcantration)*, 35
- Turquie, 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 14, 16, 17, 21, 24, 25, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 51, 52, 54, 56, 57, 58, 62, 63, 67, 68, 76, 88, 97, 100, 102, 103, 106, 107, 108, 127, 128, 129, 130, 131, 133, 134, 137, 139, 148, 149, 153, 154, 155, 156, 158, 161, 162, 173, 174, 177, 181, 186, 191, 193, 194, 197, 198, 200, 201, 207, 214, 216, 217, 220, 221, 235, 242, 244, 248, 249, 265, 268, 269, 290, 293, 296, 297, 298, 299, 307, 308, 309, 310, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318,
- Vakıf(Fondation religieuse)*, 21, 319
- Village, 3, 4, 5, 6, 13, 33, 41, 42, 57, 76, 100, 111, 120, 138, 155, 181, 188, 190, 191, 207, 209, 220, 221, 224, 236, 240, 244, 245, 247, 255, 284, 294
- Yeni belediyecilik yaklaşımı(Nouveau municipalisme)*, 142, 143
- Yerinden yönetim(Décentralisation)*, 10

BIBLIOGRAPHIE

AKAGÜL (D.), « *Dynamismes et pesanteurs économiques* » in **La Turquie en mouvement** Vaner (S.), Akagül (D.), Kaleagasi (B.), Editions Complexe, 1995.

AKYOL (T.), « *Belediye mi merkez mi ?* », (Commune ou centre ?), **Milliyet**, 19.01.2002.

ALADA (A.), « *Türk Belediyeciligine Kronik Yaklasim 1930-1990* », (Approche chronique sur le municipalisme turc), in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**, Ankara, 23-24 Kasim 1990.

ALLIES (P.), « *Les effets du cumul des mandats sur le personnel politique* », in **Le cumul de mandats et des fonctions**, La documentation française, 1998.

ALTABAN (Ö.), « *1960-1973 Dönemi Belediyeciligine Genel Bakis* », (Regard général sur le municipalisme de la période de 1960-1973), in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**, Ankara, 23-24 Kasim 1990.

ALPÖGE (A.), « *Dünya Deneyimi Isiginda Türk Yerel Yonetim Hareketi* », (A la lumière de l'expérience mondiale, le mouvement de l'administration locale turque), in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**, Ankara, 23-24 Kasim 1990.

AUBY (J.F), PONTIER (J.M.), **Le département**, Economica, 1988.

AUGE (P.), « *La nouvelle législation sur le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives* », **Regard sur l'actualité**, n°270, avril 2001.

AYKAÇ (F.), « *Belediye Kanunu Olusumu, Uygulanmasi ve Degisiklikler* », (Génèse, application et modification de la loi communale), in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**, Ankara, 23-24 Kasim 1990.

BASSOY (A.), « *Il Özel Idarelerimiz* », (Nos départements), in **Yönetimde Yeniden Yapilanma**, Yeni Türkiye, n°4 Mayis-Haziran 1995.

BAYRAMOGLU-ALADA (A.), **Türkiye'de Büyükksehir Yönetimi Üzerine**, (Sur la gestion de la commune métropolitaine en Turquie), 1995.

BAZIN (M.), « *La Turquie des villes au carrefour des systèmes urbains* » in **La Turquie entre trois mondes**, Bazin (M.), Kançal (S.), Perez (R.), Thobie (J.) (dir.), L'harmattan, 1998.

BAZIN (M.), TAPIA (S.), « *L'industrialisation de la Turquie :processus de développement et dynamiques spatiales* », **Méditerranée revue géographique des pays méditerranéens**, Tome 87, 1997.

BAZIN (M.), « *Introduction :d'Athens à Tachkents, métropoles et espaces métropoles* », **Cahier d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien (CEMOTI)**, n°24 juillet-décembre 1997.

BAZIN (M.), « *Le réseau urbain de la Turquie* », **Travaux de Géographie de Reims**, n°65, 1986.

BECET (J.M), « *La commune* », in **Droit Public**, Moreau (J.), (dir.), Tome 1, Economica, 1995.

BERNARD (P.), **Le préfet de la République**, Economica, 1992.

BERTHON (C.), « *Les contrôles* », in **Les collectivités locales en France**, La documentation française, 1996.

BLANC (J.), REMOND (B.), **Les collectivités locales**, 3^{ème} éd., Dalloz, 1994.

BLONDIAUX (L.), MARCOU (G.) et RANGEON (F.), « *Présentation la démocratie locale :mythe et réalités* », in **La démocratie locale représentation, participation et espace public**, CRAPS-CURAPP, PUF, 1999.

BOURDON (C.), « *Le département, dix ans après les lois de la décentralisation* », in **La décentralisation dix ans après**, Gilbert (G.) et Delcamp (A.), (dir.), LGDJ, 1993.

BOUVIER (M.), **Les finances locales**, 7^{ème} éd., LGDJ, 2001.

BRAIBANT (G.), **Institutions Administratives Comparées, Les Contrôles**, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1985.

CANPOLAT (H.), **Cumhuriyet'in 75.Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz**,(Collectivités locales en chiffre, en soixante-quinzième année de la République), 1998.

CHEVALLIER (J.), « *Décentralisation et politiques publiques* », **AJDA**, 20 avril 1992.

CHEVALLIER (J.), « *L'Etat et la décentralisation* », in **La décentralisation dix ans après**, Gilbert (G.) et Delcamp (A.), (dir.), LGDJ, 1993.

CHP, **Yerel Yönetimler :Yeni Yapılar, Yeni Öneriler**,(Collectivités locales :Nouvelles structures, nouvelle propositions), Subat 1994.

Citoyen dans sa commune, Propositions municipales socialistes, Flammarion, 1977.

CONSEIL DE L'EUROPE, Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale :situation en 1993 :Turquie, 1994.

ÇITÇI (O.), « *Woman in the turkish local administration* », **Turkish public administration annual**, Vol.12. 1985-1986.

ÇITÇI (O.), **Yerel Yönetimlerde Temsil : Belediye Örnegini**, (Représentation dans les collectivités locales :Le cas de la commune), TODAIE Yayini, n°226, 1989.

CITCI (O.), « *Temsil, katılma ve yerel demokrasi* », (Représentation, participation et démocratie locale), **ÇYY**, C.5.S.6, Kasim 1996, p.8-9.

ÇITÇI (O.), « *Yerel Siyaset ve Demokrasi, Cogulculuk-Sivil Toplum* », (Politique locale et démocratie, pluralisme-société civile), in **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Demokrasi Kitapligi, Mart 1999.

ÇITÇI (O.), (dir.), **Yerel Seçimler Panoramasi (1963-1970)**, (Panorama des élections locales), TODAIE Yayini, Haziran 2001.

ÇOKER (Z.), « *İller Bankası ve Yerel Yönetimler* », (Banque des départements et collectivités locales), **ÇYY**, C.6. S.2. Nisan 1997.

D'ARCY (F.), BAENADEL-ALCAZAR (M.), **Décentralisation en France et en Espagne**, Economica, 1986.

DELCAMP (A.), « *La charte européenne de l'autonomie locale et son système de contrôle* », in **Annuaire des collectivités locales**, 1999.

DELCAMP (A.), « *Les communes et l'Europe* », **Pouvoirs**, 95, 2000.

DIE, **Kesin Hesaplar, Belediyeler-II Özel İdareleri**, (Comptes définitifs, communes-départements) 1990-1998.

DOMENACH (J.), « *De la tutelle au déféré préfectoral :rupture ou continuité des relations entre le préfet et les autorités des collectivités locales* », in **Le retour des préfets ?**, Gleizal (J.J.), (dir.), PUG.1995.

DONAT (Y.), « *Yerel yönetimler ne halde ?* », (Quel est l'état des collectivités locales ?), **Sabah**, quotidien, le 25 septembre, 2003.

DREYFUS (F.), D'ARCY (F.), **Les institutions politiques et administratives de la France**, 4^{ème} éd., Economica, 1993.

DOSIERE (R.), FORTIER (J.C.), MASTIAS (J.), **Le conseil général**, Les Editions de l'Atelier, 1994.

DUMONT (P.), « *La période des Tanzimats (1839-1876)* » in **Histoire de l'Empire ottoman**, Mantran (R.), (dir.), Fayard, 1989.

ELIÇİN-ARIKAN (Y.), **La décentralisation et l'urbanisation en Turquie**, Thèse de doctorat, Université de Aix Marseille III, 1995.

ELIÇİN-ARIKAN (Y.), « *Municipalités métropolitaines et municipalités d'arrondissement en Turquie* », **CEMOTI**, n°24, juillet-décembre 1997.

ERGÜDER (Ü.), « *Patterns of authority* » in **Local Gouvernement in Turkey**, edited by Heper (M.), Routledge, London, 1989.

ERDUMLU (G.), **Büyüksehir Belediyeleri Arastirmasi**, (Recherche sur les communes métropolitaines), DPT Yayini, Haziran 1993.

ERYILMAZ (B.), « *Il Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri* », (La place des départements dans le système local), in **Il Özel İdareleri Basta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu**, DPT Yayini, n°2173, 1989.

ERYILMAZ (B.), **Tanzimat ve Yönetimde Modernlesme**, (Tanzimat et modernisation dans l'administration), Isaret, 1992.

ERYILMAZ (B.), « *Yerel Yönetim Sendromu* », (Syndrome de l'administration locale), in **Yönetimde Yeniden Yapılanma**, Yeni Türkiye, n°4 Mayis-Haziran 1995.

FALAY (N.), KALAYCIOGLU (E.), ÖZKIRIMLI (U.), **Belediyelerin Mali Yönetimi**, (Gestion fiscale des communes), TESEV Yayini, 1996.

GAUDEMEL (P.M), « *Les chambres régionales des comptes* », **AJDA**, n°2, 20 février 1983.

GERAUD-LLORCA (E.), « *Universalité des compétences préfectorales* », in **La loi du 28 pluviôse An VIII deux cents ans après :Survivance ou pérennité ?**, CURAPP, PUF, 2000.

GERAY (C.), « *Belediyelerin Hızlı Kentlesmeye Yenik Düştüğü Dönem* », (La période représentant l'insuffisance des communes face à l'urbanisation rapide), in **Türk Belediyecilikinde 60 Yıl**, Ankara, 23-24 Kasim 1990.

GERAY (C.), KELES (R.), **Büyüksehir ve İlçe Belediyeleri Arastirmasi**, (Recherche sur les communes métropolitaines et communes d'arrondissement) TBD-KAV Yayini, 1995.

GOHIN (O.), « *La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France* », **AJDA**, 11/2003.

GÜLER (B.), « *Belediye Gelirlerinin Yapisi :1925-1989* », (Structure des revenus communaux), ÇYY, S.1.Ocak 1994.

GÜLER (B.), « *Il Özel Idare Gelirleri :1925-1990* », (Revenus du département), ÇYY, C.3.S.3.1994.

GÜLER-AYMAN (B.), « *Küresellesme Döneminde Yerel Yönetimler* », (Collectivités locales en période de globalisation), in **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Demokrasi Kitapligi, Mart 1999.

GÜLÖKSÜZ (Y.), TEKELİ (I.), « *1973 Dönemi ve 1980 Sonrası Dönemi Belediyeciliği* », (Municipalisme de la période de 1973 et de l'après 1980), in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**, Ankara, 23-24 Kasim 1990.

GÖNÜL (M.), « *Seçimlik Valilik Üzerine Düşünceler* », (Réflexions sur le préfet élu), **Amme İdaresi Dergisi**, S.3.1992.

GÖRMEZ (K.), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, (Démocratie locale et Turquie), 2.Baski, 1997.

GÜRAL (B.), « *Il Özel Idarelerinin Uygulamadaki Sorunları* », (Problèmes des départements en pratique), in **Il Özel Idareleri BaSta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu**, DPT Yayini, n°2173, 1989.

GÖZÜBÜYÜK (S.), **Yönetim Hukuku**, (Droit administratif), 16.Basi, 2002.

GÖZÜBÜYÜK (S.), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, (Organisation administrative de la Turquie), 2001.

HAMAMCI (C.), « *Kalkınma ve Demokratiklesme Sürecinde İl Özel Yönetmeliğinin Yeri* », (Place des départements dans le processus de développement et de démocratisation), in **Il Özel İdareleri Basta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu**, DPT Yayini, n°2173, 1989.

HAMAMCI (C.), « *1930-1946 :Tek Parti Dönemi Belediyeciliği ;Genel Bakış* », (Regard général sur le municipalisme du parti unique), in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**, Ankara, 23-24 Kasim 1990.

HARTMANN (C.), « *Finances et fiscalités locales* », in **Les collectivités locales en France**, La documentation française, 1996.

HERTZOG (R.), « *L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales* », AJDA, n°1124 mars 2003.

HONDU (S.), « *Belediye Meclislerinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düsürülmlesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri* », (Dissolution des conseils municipaux, renversement des maires et dissolution, causes, conséquences des conseils généraux et procédure de jugement), **Türk İdare Dergisi**, S.387.Haziran 1990.

HOORENS (D.), PERETTI (M.P), **Les collectivités locales et l'emprunt**, LGDJ.1996.

IULA-EMME, **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, (Amélioration du système local en Turquie), 1993.

IULA-EMME, **Yönetimlerarası İlliskiler**,(Rapports interadministratives), 1993.

İÇİSLERİ BAKANLIĞI, **Cumhuriyet'in 75.Yılında Mahalli İdarelerimiz**,(Nos collectivités locales en soixante quinzième année de la République), MIGM Yayini, 1998.

IZMIR YEREL GÜNDEM 21, **Türkiye'de Belediye Meclislerinde Siyaset**, (Politique dans les conseils municipaux), Keles (R.), Toprak (Z.) (dir.), 2000.

JEGOUZO (Y.), « *Le contrôle administratif* », in **Les nouvelles relations Etat-collectivités locales**, colloque de Rennes, avril 1990, La documentation française 1991.

KARAMAN-TOPRAK (Z.), « *Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimi Etkisi* », (Impact de la politique sur la gestion de la ville en Turquie), in **Yönetimde Yeniden Yapılanma**, Yeni Türkiye, n°4 Mayıs-Haziran 1995.

KARAMAN-TOPRAK (Z.), **Yerel Yönetimler**,(Collectivités locales) DEÜ Yayini, 1998.

KAZANCIGIL (A.), « *De la modernité octroyée par l'Etat à la modernité engendrée par la société* », in **Modernisation autoritaire en Turquie et en Iran**, Vaner (S.), (dir.), L'Harmattan, 1991.

KELES (R.), « *Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik* », (Evolution récente sur notre municipalisme et autonomie locale), ÇYY, C.1.S.2.Mart 1992.

KELES (R.), « *Hizmette Halka Yakınlık (subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler* », (Principe de subsidiarité et collectivités locales), ÇYY, C.4.S.1.Ocak 1995.

KELES (R.), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, (Décentralisation et politique), 3.Baski, Cem Yayinevi, 1998.

KELES (R.), « *Türkiye'de Yerel Siyaset, Yerel Yönetimler, Yapı, Isleyis* », (Politique locale, collectivités locales, structure et fonctionnement en Turquie), in **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Demokrasi Kitapligi, Mart 1999.

KITSIKIS (D.), **L'Empire Ottoman**, Que sais je ? n°2222.PUF.3^{ème} éd., 1994.

KOUBI (G.), « *Le département entre « liberté » , et « légalité »* », in **Le département :hier, aujourd'hui, demain**, textes réunis par Chianes (G.), Chagny (R.), Dereymez (J.W), PUG.1994.

KÖKSAL (S.), KARA (N.), **Büyükşehir Yönetimi :Etkin Yönetim mi Yerellesme mi ?**,(Administration métropolitaine :Gestion efficace ou décentralisation ?), MÜ Yayınları, Mart 1998.

KUKAWKA (P.), « *Le quadrigé européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions* » in **Les politiques du néo-régionalisme**, BALME (R.),(dir.), Economica, 1996.

LACHAUME (J.F.), **L'administration communale**, LGDJ.1994.

LAGROYE (J.) et WRIGHT (V.) (dir), **Les structures locales en Grande-Bretagne et en France**, La documentation française, 1982.

LEWIS (B.), **Islam et laïcité :la naissance de la Turquie moderne**, traduit de l'Anglais par Delmare (P.), Fayard, 1988.

LEWIS (G.), **La Turquie**, Bibliothèque Marabout, 1968.

MABILEAU (A.), **Le système local en France**, 2^{ème} éd., Montchrestien, 1994.

MABILEAU (A.), « *De la monarchie municipale à la française* », **Pouvoirs**, n°73.1995.

MANTRAN (R.), **Histoire d'Istanbul**, Fayard, 1996.

MARCOU (G.), « *Le principe de l'indivisibilité de la République* », **Pouvoirs**, n°100 2002.

MARCOU (G.), « *L'autonomie communale étude comparative* », **Pouvoirs** n°95 2000.

MARCOU (J.), « *Les influences ottomanes et françaises sur le système territorial turc* », in **Anatolia Moderna**, Maisonneuve, 1991.

MARCOU (J.), « *Eléments pour une approche comparatiste de l'institution préfectorale* », in **Le retour des préfets ?**, Gleizal (J.J.), (dir.), PUG.1995.

MARCOU (J.), ÜSTEL (F.), VARDAR (D.), « *La République en France et en Turquie* », **Revue Internationale de Politique Comparée**, Vol.7, n°3, 2000.

MARKUS (J.P.), « *Territoires, loi du 28 pluviôse An VIII, loi Voynet :de l'autorité par la division à la cohésion par la prestation* », in **La loi du 28 pluviôse An VIII deux cents ans après :survivance ou pérennité ?**, CURAPP, PUF, 2000.

MARTINEZ RODA (F.), « Majorités politiques et fonctionnement de l'aire métropolitaine de Valence », in **Méropolisation et politique**, CLAVAL (P.) et SANGUIN (A-L) (dir.), L'Harmattan, 1997.

MENY (Y.), « *Le maire, ici et ailleurs* », **Pouvoirs**, n°24, 1982.

MENY (Y.), **Le système politique français**, Montchrestien, 1991.

MENY (Y.), **Politique Comparée**, Montchrestien, 1996, p.434.

MOREAU (J.), **Administration régionale, départementale et municipale**, Dalloz, 11^{ème} éd., 1995.

MUZELLEC (R.), **Finances locales**, Dalloz, 4^{ème} éd., 2002.

NADAROGLU (H.), **Mahalli İdareler**, (Collectivités locales), 5.Baski, Beta, 1994.

NADAROGLU (H.), «*Il Özel İdarelerinin Mahalli İdareler İçindeki Yeri ve Önemi*», (Place et importance des départements dans les collectivités locales), in **İl Özel İdareleri Basta Olmak Üzerine Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu**, DPT Yayini, n°2173, 1989.

NADAROGLU (H.), KELES (R.), «*Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlliskilerin Dünyi, Bugünü (Türkiye Örnegi)*», (Histoire et actualité des rapports fiscaux entre l'administration centrale et les collectivités locales, le cas de la Turquie), **VII.Maliye Sempozyumu**, 1991.

NALBANT (A.), ERÖZDEN (O.), «*L'Etat-nation et l'indivisibilité de la République en tant que principe restrictif des droits culturels et politiques*», **Turkish Yearbook of Human Rights**, Vol.14, 1992.

NALBANT (A.), **Üniter Devlet**, (Etat unitaire), Yapı Kredi Yayınları, 1997.

OBERDORF (H.), FROEMENT (J.C.), « L'institution préfectorale entre tradition et modernité », in **Le retour des préfets ?**, Gleizal (J.J.), (dir.), PUG.1995.

ORTAYLI (I.), **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Gelenegi**, (De tanzimat à la République la pratique coutumièrre de l'administration locale), Hil Yayini, 1985.

ORTAYLI (I.), AKILLIOGLU (T.), «*Le Tanzimat et le modèle français :mimétisme ou adaptation ?* », in **L'Empire Ottoman, La République de Turquie et la France**, Batu (H.), Bacque-Gramment (J.L.),(dir.), Editions, ISIS, 1986.

ORTAYLI (I.), «*Devraldigimiz miras* », (Héritage chargé), in **Yönetimde Yeniden Yapılanma**, Yeni Türkiye, n°4 Mayis-Haziran 1995.

ORTAYLI (I.), «*Yerel Yönetim Gelenegi ve Gelenegin Etkinliği* », (Coutume de l'administration locale et l'efficacité de la coutume), in **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Demokrasi Kitapligg, Mart 1999.

ÖNCEL (Y.), **Mahalli İdareler Maliyesi**, (Fiscalité des collectivités locales), 3^{ème} éd., 1998.

ÖNCÜ (A.), «*Du populisme rural au populisme urbain :la politique municipale de l'ANAP (Parti de la Mère-Patrie)* », in **La Turquie au seuil de l'Europe**, Dumont (P.), Georgeon (F.), (dir.), L'Harmattan, 1991.

ÖNER (S.), « *Cumhuriyet'ten Günümüze Demokratik Yerel Yönetim Anlayisinin Gelişimi* », (De la République à l'aujourd'hui, le développement de l'approche démocratique sur l'administration locale), **Yeni Türkiye Cumhuriyet Özel Sayısı**, S.23-24.1998.

ÖZHAN (H.), « *Belediye Baskanlarımız* », (Nos maires), in **Yönetimde Yeniden Yapılanma**, Yeni Türkiye, n°4 Mayis-Haziran 1995.

PEISER (G.), « Le président du conseil général », in **Le département :hier, aujourd'hui, demain**, textes réunis par Chianes (G.), Chagny (R.), Dereymez (J.W), PUG.1994.

PIRLER (O.), TORTOP (N.), BASSOY (A.), **Belediyeler ve İdari Vesayet** (Communes et tutelle administrative), KAV ve TBD Yayini, Ekim 1995.

PONTIER (J.M), « *Le nouveau département* », in **La nouvelle décentralisation**, Moderne (F.) (dir.), Sirey 1983.

PONTIER (J.M), « L'évolution des compétences du département », in **La décentralisation dix ans après**, Gilbert (G.) et Delcamp (A.), (dir.), LGDJ, 1993.

PRUD'HOMME (R.), « *Décentralisation à la turque* », **Revue d'Economie Régionale et Urbaine**, n°2, 1991.

RANGEON (F.), « *Les comités de quartier, instruments de démocratie locale ?* », in **La démocratie locale représentation, participation et espace public**, CRAPS-CURAPP, PUF, 1999.

RASERA (M.), **La démocratie locale**, LGDJ, 2002.

REMOND (B.), **La fin de l'Etat jacobin ?**, LGDJ.1998.

Refonder l'action publique locale, Rapport remis le 17 octobre 2000, au Premier Ministre, L.Jospin, par Pierre Mauroy, président de la commission.

ROUX (A.), « *Le Conseil Constitutionnel et la décentralisation* », in **La décentralisation dix ans après**, Gilbert (G.) et Delcamp (A.), (dir.), LGDJ, 1993.

SABBIONI (P.), « La démocratie locale en Italie », in **La démocratie locale représentation, participation et espace public**, CRAPS-CURAPP, PUF, 1999.

SADRAN (P.), **Le système administratif français**, Monchrestien, 1992.

SANGUIN (A.L), « *Varsovie, Prague et Ljubljana :changements dans l'administration territoriale et le gouvernement local après la fin du communisme* », in **Métropolisation et politique**, CLAVAL (P.) et SANGUIN (A-L), (dir.), L'Harmattan, 1997.

SERTEL (Y.), « *Déstructuration sociale et crise économique (1946-1991)* », **Peuples Méditerranéens**, n°60, juillet-septembre 1992.

SORBETS (C.), « *Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ?* », **Pouvoirs**, n°24, 1982.

SUNAY (I.), « La démocratisation en Turquie », in **La Turquie au seuil de l'Europe**, Dumont (P.), Gorgeon (F.), (dir.), L'Harmattan, 1991.

TAMER (M.), **Il Özel İdaresi**, (Département), Tamer Ofset, 1994.

TASDELEN (D.), **Çagdas Katilikci Demokratik Belediye**, (Commune contemporaine, participative et démocratique), 1993.

TEKELI (I.), ORTAYLI (I.), **Türkiye'de Belediyeciligin Evrimi**, (Evolution du municipalisme en Turquie), 1978.

TEKELI (I.), « *Cumhuriyet'in Altmis Yillik Belediyeciliginin Degerlendirilmesi* », (Evaluation de l'expérience municipale après 60 ans de République), in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**, Ankara, 23-24 Kasim 1990.

TEKELI (I.), **Belediyecilik Yaziları (1976-1991)**, (Ecrits sur le municipalisme), IULA-EMME Yayini, 1992.

THOENIG (J.C.), « *La décentralisation, dix ans après* », **Pouvoirs**, n°60, 1992.

THOENIG (J.C.), « *La décentralisation :dix ans déjà et après ?* », in **La décentralisation dix ans après**, Gilbert (G.) et Delcamp (A.), (dir.), LGDJ, 1993.

TOBB, **Mahalli Idarelerin Yeniden Yapilandirilmasi**, (Réorganisation des collectivités locales), Aydogdu Ofset, 1996.

TODAIE, **Kamu Yönetimi Projesi :Yerel Yönetimler Arastirma Grubu Raporu(KAYA)**, (Recherche de l'administration publique :rapport du groupe des collectivités locales), 1992.

TODAIE, **Iller Bankasi Reorganizasyon Arastirma Raporu**, (Rapport de recherche sur la réorganisation de la banque des départements), 1997.

TORTOP (N.), « *Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik* », (Collectivités locales et autonomie financière), **ÇYY**, C.5.S.5.Eylül 1996.

TORTOP (N.), **Yerel Yönetim Organlarının Seçim Sistemi**, (Mode d'élection des organes des collectivités locales), KAV et TBD Yayini, 1997.

TURPIN (D.), **Droit de la décentralisation**, Gualino éditeur, 1998.

TÜSİAD, **Yerel Yönetimler :Sorunlar ve Çözümler**, (Collectivités locales :problèmes et solutions), 1995.

UGUR (N.), « *Türk Siyasal Gelişimi İçinde Yerel Yönetimler* », (Collectivités locales dans l'évolution de politique turque), in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**, Ankara, 23-24 Kasim 1990.

ÜSTÜNİSIK (B.), « *Yedinci Besyillik Kalkınma Planında Yerel Yönetimler* », (Collectivités locales dans le septième plan quinquennal), ÇYY, C.5.S.5.Kasim 1996.

VANER (S.), « *La démocratie à l'épreuve* », in **La Turquie en mouvement**, Vaner (S.), Akagül (D.), Kaleagasi (B.), Editions Complexe, 1995.

VANER (S.), « *Islam, changement social et démocratie en Turquie* », **Etudes**, avril 1997.

VERPEAUX (M.), « *La décentralisation depuis les lois de 1982* », in **Les collectivités locales en mutation**, La documentation française, n°293, 1999.

YALÇINDAG (S.), **F.Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, (collectivités locales en Allemagne et en Turquie), TODAIE Yayini, 1992.

YASAR (F.D.), « *Legal control and auditing of local autorites in Turkey* », **Turkish Public Administration Annual**, Vol.22-23.1996-1997.

YAVUZ (F.), **Türk Mahalli Idarelerinin Yeniden Düzenlenmesi**, (Réorganisation des collectivités locales turques), TODAIE-DPT Yayini, 1966.

YAYLA (Y.), « *Il Özel İdaresinin Islevi* », (Fonction du département), in **II Özel İdareleri Sempozyumu**, İstanbul İl Özel İdaresi Yayini, n°2, 1986.

YAYLA (Y.), « *Türkiye'nin Yeniden Yapılanması Üzerine* », (Réflexion sur la réorganisation de la Turquie), in **Yönetimde Yeniden Yapılanma**, Yeni Türkiye, n°4 Mayıs-Haziran 1995.

YAYMAN (H.), « *Türkiye'de Belediyeciligin Siyasallaması :1970'li Yıllar* », (Politisation du municipalisme en Turquie :années 1970), in **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAIE Yayini, n°304, 2002.

YILDIRIM (S.), « *Yerel Yönetim ve Demokrasi* », (Administration locale et démocratie), in **Türk Belediyeciliginde 60 Yıl**, Ankara, 23-24 Kasim 1990.

YILDIRIM (T.), **Türkiye'nin İdari Teskilati**, (Organisation administrative de la Turquie), 1999.

YILDIRIM (T.), **Mahalli Idarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri**, (Perte de la qualité d'organe des organes élus des collectivités locales), 2000.

YILDIRIM (U.), SENGÜL (R.), « *La décentralisation en Turquie et en France* », **DEÜ.Isletme Fakültesi Dergisi**, C.3.S.1.2002.

YÜKSEL (F.), **Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi**, (Autonomie des collectivités locales et contrôle), Thèse de doctorat, MÜSBE, 1999.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
PREMIERE PARTIE :LES CONDITIONS STRUCTURELLES DE L'AUTONOMIE LOCALE :UN CADRE INSTITUTIONNEL A TROIS NIVEAUX	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
CHAPITRE PRELIMINAIRE- L'EMERGENCE DE L'ADMINISTRATION LOCALE SOUS L'EMPIRE OTTOMAN.....	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
SECTION I- L'ADMINISTRATION PUBLIQUE JUSQU'AU MOUVEMENT DE TANZIMAT	Hata!
Yer işareteti tanımlanmamış.	
Sous-Section I- L'Administration centrale comme pilier de l'administration publique ottomane ...	Hata!
Yer işareteti tanımlanmamış.	
Sous-Section II- L'absence d'administration locale	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
1-- Quel rôle pour les organismes classiques ?.....	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
1.1- Une autorité omniprésente dans la vie locale :le Kadi	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
1.2- Une institution religieuse :le Vakif	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
1.3- Le Lonca comme corporation organisant les commerçants et artisans	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
SECTION II- LA MISE EN PLACE DE L'ADMINISTRATION LOCALE ISSUE DES REFORMES DE TANZIMAT.....	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
Sous-Section I- La première expérience communale (Sehremaneti) à Istanbul	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
1- L'organisation administrative communale sous le contrôle du pouvoir central	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
2- Le sixième arrondissement (Altinci Daire) comme circonscription pilotée	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
Sous-Section II- L'administration communale en province	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
Sous-Section III- L'apparition du département comme collectivité locale	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
1- Le règlement de 1864.....	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
2- La reconnaissance de sa personnalité juridique par la loi de 1913.....	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
SECTION III- LA CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE L'ADMINISTRATION LOCALE	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
CHAPITRE I-LE NOYAU DUR DE L'ADMINISTRATION LOCALE TURQUE: LA COMMUNE (BELEDIYE)	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
SECTION I- LE CADRE JURIDIQUE MUNICIPAL DESSINE A LA PERIODE DU PARTI-UNIQUE	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
1 – La mission modernisatrice dévolue à la commune.....	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
SECTION II- LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA LOI COMMUNALE	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
SECTION III- L'ORGANISATION COMMUNALE ANIMEE PAR TROIS ORGANES	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
Sous-Section I- Le conseil municipal comme organe délibérant	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.
1- Le champ d'action du conseil municipal	Hata! Yer işareteti tanımlanmamış.

2- La désignation des conseillers municipaux par un scrutin proportionnel **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

3- L'incompatibilité du mandat de conseiller municipal avec un autre mandat électif **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

4-La diversité limitée des catégories sociales au sein du conseil municipal **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

Sous-Section II- L'hégémonie du maire en tant qu'organe exécutif sur l'administration communale

..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1- Qui devient le maire ?

Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

2- De la désignation du maire par le conseil municipal à son élection directe par les habitants **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

3- Les rapports du maire avec le conseil municipal **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

3.1- Le renversement du maire par le conseil municipal **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

3.1.1- Le jugement de l'insuffisance du rapport annuel du maire Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

3.1.2- La réponse du maire à la motion de censure jugée insuffisante Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section III.- Les rapports du maire avec la commission permanente municipale (*Belediye Encümeni*)

..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

CHAPITRE II- UNE COLLECTIVITE LOCALE A DECENTRALISATION INACHEVEE :LE DEPARTEMENT (IL ÖZEL IDARESI)

..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

SECTION I- LES MOTIFS DE L'ADOPTION DE LA LOI ORGANIQUE DEPARTEMENTALE DE 1913

..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

SECTION II- LA CONTESTATION DE LA COLLECTIVITE DEPARTEMENTALE . Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section I- L'état juridique actuel du département..... Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous Section II- Le chevauchement des fonctions départementales Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section III- L'absence d'une organisation propre nécessaire Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

SECTION III- LE MAINTIEN DE LA STRUCTURE DEPARTEMENTALE DEPUIS SA CREATION

..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

Sous-Section I- La faiblesse du conseil général face au préfet..... Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section II- La nature de la commission permanente départementale en question . Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section III- Le préfét :pilier de l'administration départementaleHata! Yer işaretü tanımlanmamış.

1- L'autorité hiérarchique suprême de l'administration de l'Etat au niveau départemental **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.1- Le statut juridique encadré essentiellement par la loi 5442 **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.2- Le chef des services déconcentrés..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.3- Le chef de la police **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.4- L'autorité de la tutelle administrative **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

2- L'organe étatique au sein de la collectivité locale départementale **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

2.1- L'organe exécutif départemental..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

2.2- Le président des organes délibérants..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

3- Quel avenir juridique pour le préfet au sein de la collectivité départementale ?..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

SECTION IV. UNE REDEFINITION NECESSAIRE

Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

CHAPITRE III :LA COMMUNE METROPOLITAINE (BÜYÜKSEHIR BELEDIYESI) ISSUE DE LA REFORME DE 1984..... Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

SECTION I-DE LA GESTION COMMUNALE CLASSIQUE A LA GESTION METROPOLITAINE

..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

Sous-Section I- La mise en place de la gestion communale

Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section II- La gestion communale après la 2^{ème} guerre mondiale jusqu'aux élections de 1973 Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section III- La gestion communale à l'épreuve de l'autonomie ... Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

1 –Le nouveau municipalisme comme mouvement conjoncturel **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

- 1.1-Le contenu du nouveau municipalisme du CHP **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**
1.2-Le contenu du nouveau municipalisme du parti socialiste français **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

SECTION II- L'EMERGENCE DE LA GESTION METROPOLITAINE **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

Sous-Section I- L'analyse du processus d'urbanisation..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

Sous-Section II- A la recherche d'un nouveau mode de gestion métropolitaine..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

Sous-Section III- L' adoption d'un nouveau mode de gestion au niveau métropolitain . **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

SECTION III- UN NOUVEAU MODELE A DEUX NIVEAUX..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

Sous-Section I-Les modalités de la gestion métropolitaine **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

Sous-Section II- L'analyse du fonctionnement du modèle métropolitain **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1- Les rapports de la commune métropolitaine avec les communes d'arrondissement **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.1- La nature des rapports juridiques **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.2- L'ambiguïté de la répartition des responsabilités entre deux niveaux..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

2- La répartition financière entre deux niveaux..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

3- Le modèle à deux niveaux favorise la puissance de la fonction mayoriale **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

DEUXIEME PARTIE : L'ATONOMIE LIMITÉE DES COLLECTIVITÉS LOCALES A L'EGARD DE L'ETAT **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

CHAPITRE I- LES RAPPORTS JURIDIQUES DE L'ETAT AVEC L'ADMINISTRATION LOCALE **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

SECTION I- LA PLACE CONSTITUTIONNELLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

SECTION II- LA PRESERVATION DE LA FORME DE L'ETAT UNITAIRE **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1-La consécration de l'Etat unitaire par les principes constitutionnels : l'indivisibilité et l'unité de l'Etat **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.1- L'unité et l'indivisibilité de la nation..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.2- L'unité et l'indivisibilité du pays **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

SECTION III : L'UNITE DE L'ADMINISTRATION TURQUE..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

Sous-Section I-Pierre d'angle de l'administration publique turque: la centralisation ... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

Sous-Section II-Le cadre constitutionnel de l'autonomie locale..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1-L'article 127 :Base constitutionnelle des collectivités locales **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.1-La désignation des organes locaux :par voie d'élection ou nomination ? **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.2-L'élasticité des principes sur lesquels repose la tutelle administrative **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.3- L'épée de Damoclès confiée au Ministre de l'Intérieur :révocation temporaire des organes élus locaux **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

SECTION IV-LES LIMITES DE L'AUTONOMIE LOCALE **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

Sous-Section I-L'exercice de la tutelle administrative **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

Sous-Section II-La tutelle administrative sur les organes..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1-La dissolution du conseil général..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.1- La réunion en dehors des sessions normales **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.2- La réunion en dehors du lieu prévu..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.3- Le refus de remplir ses fonctions dans la durée prévue par la loi **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

1.4- Le débat sur les questions politiques..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

2- La dissolution du conseil municipal selon l'article 55 de la loi communale..... **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

2.1- La réunion du conseil municipal hors des sessions ordinaires et extraordinaires **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

2.2- La réunion du conseil municipal hors du lieu indiqué par la loi ..**Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

2.3- La négligence du conseil municipal à propos de l'exécution des attributions légales dans la durée prévue.....**Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

2.4- Le débat du conseil municipal sur les questions politiques ou ses vœux politiques **Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

Sous-Section III- La tutelle administrative a priori sur les décisions des autorités localesHata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section IV - La tutelle administrative sur les personnels des collectivités locales .. Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

CHAPITRE II :LA DEPENDANCE FINANCIERE DE L'ADMINISTRATION LOCALE A L'EGARD DU POUVOIR CENTRAL.....Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

SECTION I- LA PRATIQUE NE SATISFAIT PAS L'EXIGENCE DE L'ARTICLE 127 DE LA CONSTITUTION.....Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section I- L'absence d'une péréquation financièreHata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section II- L'évolution vers l'amélioration des ressources locales reste encore insuffisante.... Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

SECTION II- LA SOURCE PRINCIPALE DE LA FISCALITE COMMUNALE : LES PARTS SUR LES IMPOTS NATIONAUXHata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section I-L'évolution de la fiscalité communale : Du poids des revenus propres aux parts sur les impôts nationauxHata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section II- La composition des revenus communauxHata! Yer işaretü tanımlanmamış.

1-L'aménagement législatif de 1981 : De l'enlevement des parts sur divers impôts à l'enlevement des parts sur le budget national**Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

2- Les revenus propres de la commune :De la loi privée de la flexibilité 5237 à la loi considérée comme celle des impôts 2464**Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

3- Les aides gouvernementales.....**Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

4-Un moyen financier de plus en plus utilisé :l'emprunt**Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

SECTION III : LE DEPARTEMENT NE MAITRISE PAS SES RESSOURCES FINANCIERES.... Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section I- La structure fiscale basée sur une relative indépendance fiscale jusque dans les années 1950.....Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

Sous-Section II- La composition des revenus départementauxHata! Yer işaretü tanımlanmamış.

1- La structure fiscale départementale alimentée essentiellement par les transferts.....**Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

2-La traduction de l'action gouvernementale dans le département: les aides gouvernementales....**Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

3- Un moyen financier timidement envisagé :l'emprunt**Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.**

SECTION IV- LA BANQUE DES DEPARTEMENTS:BANQUE DES COLLECTIVITES LOCALES OU UN ETABLISSEMENT PUBLIC D'ETAT ?Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

CONCLUSION GENERALEHata! Yer işaretü tanımlanmamış.

ANNEXE 1 :LES ENTRETIENS.....Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

ANNEXE 2 :LES ETAPES PRINCIPALES DANS L'EVOLUTION DE L'ADMINISTRATION LOCALE Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

ANNEXE 3 :TABLEAUXHata! Yer işaretü tanımlanmamış.

ANNEXE 4 :FIGURES.....Hata! Yer işaretü tanımlanmamış.

INDEXHata! Yer işaretü tanımlanmamış.

BIBLIOGRAPHIEHata! Yer işaretü tanımlanmamış.

TABLE DES MATIERESHata! Yer işaretü tanımlanmamış.