

**38<sup>e</sup> SESSION**

Report  
CG38(2020)08prov  
12 février 2020

*Original : anglais*

## Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie

Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi)

Rapporteurs<sup>1</sup> : Jakob WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE)  
Yoomi RENSTRÖM, Suède (R, SOC/V/DP)

Projet de recommandation (pour vote) .....	3
Projet de résolution (pour vote) .....	7
Exposé des motifs (pour information) .....	9

### Résumé

Ce rapport fait suite à une visite de suivi en deux parties qui a eu lieu respectivement en octobre et novembre 2019 en Turquie qui a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1992, avec des réserves émises sur dix dispositions de la Charte.

Le rapport note avec satisfaction le taux de participation impressionnant aux récentes élections locales qui ont eu lieu en 2019 (plus de 84 %), qui est l'un des plus élevés des États membres du Conseil de l'Europe et qui montre un vif intérêt des citoyens pour l'autonomie locale.

Toutefois, le rapport note une situation généralement négative en termes d'autonomie locale. Les rapporteurs expriment leurs préoccupations quant aux faibles progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Recommandation 397(2017) du Congrès sur la situation des élus locaux en Turquie. Ils déplorent également le refus de l'administration électorale provinciale d'accorder à plusieurs candidats ayant remporté les élections le certificat d'élection requis. Ils soulignent la double fonction du gouverneur en tant qu'agent de l'État et président du comité exécutif provincial, ce qui est contraire à l'esprit de la Charte, ainsi que la tutelle administrative sur les activités et les décisions des autorités locales, la surréglementation de l'État et l'interventionnisme constaté dans les décisions de planification des autorités locales ; le manque de consultation des autorités locales concernées lors de modifications de limites territoriales promulguées par la législation ; la capacité limitée des autorités locales à déterminer le taux des taxes locales et le fait qu'une grande partie des recettes locales (plus de la moitié) provient encore du budget de l'État, ce qui limite l'autonomie financière dont jouissent les autorités locales.

En conséquence, les autorités nationales sont appelées notamment à modifier la définition du terrorisme dans la législation actuelle afin qu'elle ne permette pas une interprétation trop large et qu'elle garantisse

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions.  
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.  
SOC/V/DP : Groupe des socialistes ; Verts et Démocrates progressistes.  
OC : Groupe socialiste.  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique.  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens.  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

une application et un respect stricts par le gouvernement des droits de l'homme et des valeurs de la démocratie représentative ; à mettre fin à la pratique actuelle de révocation des maires sans décision de justice dans le but de respecter la présomption d'innocence et le système des représentants démocratiquement élus. Elles sont également invitées, en particulier, à mettre fin à la pratique consistant à nommer un administrateur gouvernemental dans les municipalités où le maire a été suspendu ; à veiller à ce que les candidats qui ont été admis à se présenter aux élections et qui les ont remportées puissent effectivement exercer leur droit à exercer leur mandat ; à introduire des modifications juridiques afin que le gouverneur ne soit plus *de jure* le chef de l'administration provinciale spéciale et le président du comité exécutif ; à mettre en œuvre le principe constitutionnel de la tutelle administrative au niveau d'intensité le plus bas possible ; à renforcer la consultation des autorités locales et à augmenter la proportion de recettes locales propres.

Le Congrès décide de continuer à suivre de près la situation de la démocratie locale en Turquie et de faire figurer l'examen du respect par la Turquie de ses engagements au titre de la Charte comme point régulier à l'ordre du jour des réunions de la Commission de suivi. Il décide également d'entreprendre le renforcement de son dialogue politique avec les autorités nationales turques dans le but d'améliorer la situation de la démocratie locale dans le pays à la lumière des dispositions de la Charte.

## PROJET DE RECOMMANDATION<sup>2</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 1, paragraphe 2, de la de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale. » ;

c. au chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier à aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;

e. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

f. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

g. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

h. à la Recommandation 301(2011) du Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale en Turquie ;

i. à la Résolution 416(2017) et la Recommandation 397(2017) du Congrès relatives à la Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie ;

j. à la Résolution 450(2019) et la Recommandation 439(2019) du Congrès « Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019) » ;

---

2 Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 11 février 2020.

Membres de la commission :

*L. VERBEEK* (Président) ; *H. AKGUN* ; *L. ANSALA* ; *V. ARQUES CORTES* ; *N. BARBU* ; *C. BAS* ; *V. BELIKOV* ; *B. BELIN* ; *G. BERGMANN* ; *H. BERGMANN* ; *M. BERTSSON* ; *K. BILLE* ; *A. BINDI* ; *Z. BROZ* ; *M. BUFI* ; *T. BUYUKAKIN* ; *X. CADORET* ; *V. CASIAN* ; *M. CAVARA* ; *P. CEGONHO* ; *G. CHATZIMARKOS* ; *M. COOLS* ; *J. CROWE* ; *V. CRUDU* ; *S. DICKSON* (*remplaçante* : *S. CHARLES*) ; *N. DIRGINCIENE* ; *A. DISMORE* ; *R. DODD* ; *S. DOGUCU* ; *D. ERAY* (*remplaçant* : *L. WEHRLI*) ; *R. FEJSTAMER* ; *L. GARLITO BATALLA* ; *M. GAUCI* ; *G. GEGUZINSKAS* ; *A. G. GEORGESCU* ; *K. GERMANOVA* ; *L.V. GIDEI* ; *M. R. GOMES DE ANDRADE* ; *B.A. GRAM* ; *N. GROZEV* ; *I. HANZEK* ; *Z. HASSAY* ; *G.M. HELGESEN* ; *B. HIRS* (*remplaçante* : *M. HOLLINGER*) ; *J. HLINKA* ; *B. HORDEJUK* ; *M. H. HOURIGAN* ; *V. HOVHANNISYAN* ; *A. IBRAHIMOV* ; *G. ILLES* ; *A. JOZIC* ; *K. KALADZE* ; *A. KALEVA* ; *G. KAMINSKIS* (*remplaçant* : *H. ROKPELNIJS*) ; *O. KASURI* ; *M. KAUFMANN* ; *N. KAVTARADZE* ; *B. KERIMOGLU* ; *J-P. KLEIN* ; *A. KNOBOVA* ; *J. KOKKO* ; *C. LAMMERSKITTEN* ; *A. LEADBETTER* ; *F. LEC* ; *J-P. LIOUVILLE* ; *K. T. MAGNUSSON* ; *A. MAGYAR* (*remplaçant* : *A. ACSAY*) ; *P. MANGIN* (*remplaçant* : *J-M. BELLIARD*) ; *K. MARCHENKO* ; *G. MARSAN* ; *O. MELNICHENKO* ; *R. MONDORF* ; *S. MOSHAROV* ; *D. PANTANA* ; *V. PASQUA* ; *G. PAUK* ; *S. PAUNOVIC* ; *M-L. PENCHARD* ; *V. PREBILIC* ; *V. PROKOPIV* ; *P. PRYHARA* ; *I. RADOJICIC* ; *G. RIBA CASAL* ; *J. ROCKLIND* ; *R. ROHR* ; *B. RUDKIN* ; *S. SCHUMAHER* ; *I. SEREDYUK* ; *L. SFIRLOAGA* ; *P. SMOLOVIC* ; *A-M. SOTIRIADOU* ; *R. SPIEGLER* ; *Y. SVITLYCHNA* ; *T. TAGHIYEV* ; *T. TALIASHVILI* ; *A. TARNAVSKI* (*remplaçante* : *T. BADAN*) ; *P. THORNTON* (*remplaçante* : *L. GILLHAM*) ; *K. TOLKACHEV* ; *F. TRAVAGLINI* ; *M. TURCAN* ; *S. VAAG* ; *V.VARNAVSKIY* ; *R. VERGILI* ; *D. VLK* ; *B. VOEHRINGER* ; *A. VYRAS* (*remplaçant* : *M. KOUKLIS*) ; *H. WENINGER* ; *E. YERITSYAN* ; *J. WIENEN* ; *L. ZAIA* ; *F. ZIMMERMANN*.

N.B.: Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la commission : *S. POIREL*, Secrétaire de la commission et *S. PEREVERTEN*, co-Secrétaire de la commission.

k. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Turquie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 21 novembre 1988 et l'a ratifiée le 9 décembre 1992. La Charte est entrée en vigueur pour la Turquie le 1<sup>er</sup> avril 1993. Lors de la ratification, la Turquie a déclaré ne pas être liée par les articles 4.6, 6.1, 7.3, 8.3, 9.4, 9.6, 9.7, 10.2, 10.3 et 11 ;

b. la Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la « Commission de suivi ») a chargé M. Jakob WIENEN (Pays-Bas, PPE/CCE), en tant que rapporteur sur la démocratie locale, et Mme Yoomi RENSTRÖM (Suède, SOC), en tant que rapporteure sur la démocratie régionale, de préparer et soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie. La délégation du Congrès, assistée de M. Angel M. MORENO, Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès, a effectué une visite en deux parties en Turquie ;

c. la visite de suivi s'est déroulée du 1<sup>er</sup> au 4 octobre 2019 et du 11 au 13 novembre 2019. En Turquie, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions de tout niveau ainsi que les dirigeants des principaux partis nationaux, d'organisations non gouvernementales et des représentations diplomatiques étrangères. Le programme détaillé des deux parties de la visite figure en annexe au rapport ;

d. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la République de Turquie auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors des visites pour les informations et les commentaires transmis.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

a. Le taux de participation remarquable lors des élections locales de Turquie (plus de 84 % en 2019). Ce taux – l'un des plus élevés dans les États membres du Conseil de l'Europe – témoigne du vif intérêt des citoyens pour l'autonomie locale.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

a. le peu de progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Recommandation 397(2017) du Congrès relative à la Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie. Le Gouvernement continue de suspendre des maires faisant l'objet d'une enquête pénale (article 7.1) basée sur la définition trop inclusive du « terrorisme » contenue dans la législation anti-terroriste et de remplacer ces maires par des responsables non élus (article 3.2), portant ainsi gravement atteinte au choix démocratique des citoyens turcs et nuisant au bon fonctionnement de la démocratie locale en Turquie ;

b. le refus des administrations électorales de certaines provinces, en violation du principe d'équité des élections, d'accorder à plusieurs candidats ayant été élus maires dans des communes du sud-est de la Turquie les certificats électoraux requis (« *mazbata* »), qui sont indispensables pour leur investiture (article 3.2) ;

c. la double fonction du gouverneur en tant qu'agent de l'État et président du comité exécutif de la province, ce qui ne garantit pas, comme le veut l'esprit de la Charte, la séparation nécessaire entre l'État et l'administration locale (article 3.2) ;

d. la tutelle administrative sur les activités et les décisions des collectivités locales reste inscrite dans la Constitution et appliquée en pratique. La surréglementation et l'interventionnisme de l'État dans l'élaboration des décisions des collectivités locales prennent la forme d'un contrôle sur l'efficacité des tâches et responsabilités propres des collectivités locales et limitent la capacité de ces dernières à exercer des compétences pléines et entières (articles 4.4 et 8.2) ;

e. l'absence de consultation des collectivités locales concernées lors des modifications des limites territoriales introduites par la législation (article 5) reflète aussi plus généralement le niveau peu satisfaisant de communication et de dialogue entre le pouvoir central et les collectivités locales de Turquie ;

f. les autorités locales n'ont qu'une capacité limitée pour déterminer le taux des impôts locaux (article 9.3) et une large proportion des recettes locales (plus de la moitié) provient encore du budget de l'État, ce qui limite globalement l'autonomie financière des collectivités locales ;

g. les collectivités locales du sud du pays sont confrontées à des pressions supplémentaires pour la prestation de services essentiels tels que le logement, l'alimentation et l'assainissement, du fait d'un afflux sans précédent de réfugiés et de demandeurs d'asile.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités turques à :

a. modifier la définition du terrorisme contenue dans la législation antiterroriste en vigueur, afin que cette définition n'autorise pas une interprétation trop inclusive du concept et qu'elle garantisse une application stricte de la loi par le gouvernement ainsi que le respect des droits de l'homme et des valeurs de la démocratie représentative ;

b. mettre un terme à la pratique actuelle de révocation de maire sans décision judiciaire, s'efforcer du mieux possible à concilier la lutte légitime contre le terrorisme et les exigences de la vie démocratique locale et, par conséquent, n'avoir recours à la suspension de maire que de manière aussi prudente et restrictive que possible, avec pour objectif de respecter la présomption d'innocence et le système des élus démocratiques ;

c. mettre un terme à la pratique consistant à nommer un administrateur gouvernemental en cas de suspension du maire et modifier le cadre juridique de manière que, si un maire est suspendu, le conseil ait la possibilité de désigner parmi ses membres un maire par intérim, comme le permettait la version initiale de la loi de 2005 sur les communes (article 45), jusqu'à ce que la situation du maire suspendu soit clarifiée ;

d. veiller à ce que les candidats qui ont été autorisés à se présenter aux élections et qui les ont remportées jouissent effectivement du droit d'exercer leur mandat ;

e. apporter à la loi les modifications nécessaires pour que le Gouverneur ne soit plus, *de jure*, le chef de l'administration provinciale spéciale et le président de son comité exécutif, et permettre au conseil général de telles autorités locales de nommer et révoquer le chef et le président du comité exécutif ou, à défaut, introduire leur élection au suffrage universel direct ;

f. appliquer le principe constitutionnel de la tutelle administrative à un degré d'intensité aussi faible que possible, afin de protéger et de garantir l'autonomie locale et de limiter le contrôle sur les collectivités locales, en particulier dans le domaine des finances, de l'emprunt et de la planification, en le rendant plus objectif et prévisible ;

g. renforcer la consultation des collectivités locales, en particulier en cas de fusion ou de modification de leurs limites territoriales ;

h. augmenter la proportion des recettes locales propres et améliorer la compétence de réglementation et de fixation des taux des collectivités locales concernant leurs propres impôts, par le biais de la décentralisation budgétaire ;

i. prendre des mesures pour développer le contrôle interne des comptes et des finances des collectivités locales ;

j. envisager la ratification des articles 7.3, 9.4, 9.7 et 10.3, puisqu'ils sont respectés dans les faits ;

k. prendre les mesures nécessaires pour encourager la participation des femmes à la vie politique locale ;

l. signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207).

6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à la Turquie, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs.

## PROJET DE RÉSOLUTION

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 1, paragraphe 2, de la de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale. » ;

c. au chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. à la Recommandation 301(2011) du Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale en Turquie ;

e. à la Résolution 416(2017) et la Recommandation 397(2017) du Congrès relatives à la Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie ;

f. à la Résolution 450(2019) et la Recommandation 439(2019) du Congrès « Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019) » ;

g. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Turquie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 21 novembre 1988 et l'a ratifiée le 9 décembre 1992. La Charte est entrée en vigueur pour la Turquie le 1er avril 1993. Lors de la ratification, la Turquie a déclaré ne pas être liée par les articles 4.6, 6.1, 7.3, 8.3, 9.4, 9.6, 9.7, 10.2, 10.3 et 11 ;

b. la Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la « Commission de suivi ») a chargé M. Jakob WIENEN (Pays-Bas, PPE/CCE), en tant que rapporteur sur la démocratie locale, et Mme Yoomi RENSTRÖM (Suède, SOC), en tant que rapporteure sur la démocratie régionale, de préparer et soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie. La délégation du Congrès, assistée de M. Angel M. MORENO, Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès, a effectué une visite en deux parties en Turquie ;

c. la visite de suivi s'est déroulée du 1er au 4 octobre 2019 et du 11 au 13 novembre 2019. En Turquie, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions de tout niveau ainsi que les dirigeants des principaux partis nationaux, d'organisations non gouvernementales et des représentations diplomatiques étrangères. Le programme détaillé des deux parties de la visite figure en annexe au rapport ;

d. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la République de Turquie auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors des visites pour les informations et les commentaires transmis.

3. Le Congrès rappelle que les États membres du Conseil de l'Europe qui ont signé et ratifié la Charte se sont engagés à se conformer à ses dispositions.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant :

a. le peu de progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Recommandation 397(2017) du Congrès relative à la Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie. Le Gouvernement continue de suspendre des maires faisant l'objet d'une enquête pénale (article 7.1) basée sur la définition trop inclusive du « terrorisme » contenue dans la législation anti-terroriste et de remplacer ces maires par des responsables non élus (article 3.2), portant ainsi gravement atteinte au choix démocratique des citoyens turcs et nuisant au bon fonctionnement de la démocratie locale en Turquie ;

b. le refus des administrations électorales de certaines provinces, en violation du principe d'équité des élections, d'accorder à plusieurs candidats ayant été élus maires dans des communes du sud-est de la Turquie les certificats électoraux requis (« *mazbata* »), qui sont indispensables pour leur investiture (article 3.2) ;

c. la double fonction du gouverneur en tant qu'agent de l'État et président du comité exécutif de la province, ce qui ne garantit pas, comme le veut l'esprit de la Charte, la séparation nécessaire entre l'État et l'administration locale (article 3.2) ;

d. la tutelle administrative sur les activités et les décisions des collectivités locales reste inscrite dans la Constitution et appliquée en pratique. La surréglementation et l'interventionnisme de l'État dans l'élaboration des décisions des collectivités locales prennent la forme d'un contrôle sur l'efficacité des tâches et responsabilités propres des collectivités locales et limitent la capacité de ces dernières à exercer des compétences pleines et entières (articles 4.4 et 8.2) ;

e. l'absence de consultation des collectivités locales concernées lors des modifications des limites territoriales introduites par la législation (article 5) reflète aussi plus généralement le niveau peu satisfaisant de communication et de dialogue entre le pouvoir central et les collectivités locales de Turquie ;

f. les autorités locales n'ont qu'une capacité limitée pour déterminer le taux des impôts locaux (article 9.3) et une large proportion des recettes locales (plus de la moitié) provient encore du budget de l'État, ce qui limite globalement l'autonomie financière des collectivités locales ;

g. les collectivités locales du sud du pays sont confrontées à des pressions supplémentaires pour la prestation de services essentiels tels que le logement, l'alimentation et l'assainissement, du fait d'un afflux sans précédent de réfugiés et de demandeurs d'asile.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès :

a. décide de continuer de suivre attentivement la situation de la démocratie locale en Turquie et, à cette fin, inscrit le respect par la Turquie de ces engagements au titre de la Charte en tant que point régulier de l'ordre du jour des réunions de la Commission de suivi ;

b. convient d'approfondir/de renforcer son dialogue politique avec les autorités nationales turques dans le but d'améliorer la situation de la démocratie locale dans le pays à la lumière des dispositions de la Charte.



## EXPOSÉ DES MOTIFS

### Table des matières

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT .....	3
2.	CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE.....	11
3.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL.....	14
3.1	Système d'administration locale (Constitution et cadre législatif ordinaire, réformes).....	14
3.2	Statut de la capitale .....	15
3.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale.....	15
3.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès.....	16
4.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE .....	17
4.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale.....	17
4.2	Article 3 – Concept de l'autonomie locale .....	18
4.3	Article 4 – Portée de l'autonomie locale .....	24
4.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales.....	28
4.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs.....	29
4.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local .....	31
4.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales .....	33
4.8	Article 9 – Ressources financières .....	37
4.9	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales .....	44
4.10	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale (analyse et conclusion).....	47
5.	ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE .....	48
6.	AUTRES QUESTIONS LIÉES AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE .....	48
7.	CONCLUSIONS .....	55
	ANNEXE – Programmes des visites de suivi du Congrès en République de Turquie.....	58

## 1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.

2. La République de Turquie est partie à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte »). La Turquie a signé la Charte le 21 novembre 1988 et l'a ratifiée le 9 décembre 1992. La Charte est entrée en vigueur en Turquie le 1<sup>er</sup> avril 1993. Lors de la ratification de la Charte, la Turquie a fait une déclaration aux termes de laquelle le pays considère n'être lié que par certains articles ou paragraphes. La Turquie a ainsi formulé une « réserve » concernant plusieurs articles ou paragraphes de la Charte, qui n'ont par conséquent pas été ratifiés. Il s'agit des dispositions suivantes :

- article 4.6 (consultation des collectivités locales, d'une manière générale)
- article 6.1 (consultation des collectivités locales sur la modification des limites territoriales)
- article 7.3 (fonctions et activités incompatibles avec un mandat électif local)
- article 8.3 (principe de proportionnalité du contrôle administratif)
- article 9.4 (nature diversifiée et évolutive des ressources financières locales)
- article 9.6 (consultation des collectivités locales sur la redistribution des ressources financières)
- article 9.7 (subventions accordées aux collectivités locales)
- article 10.2 (droit des collectivités locales d'adhérer à une association)
- article 10.3 (coopération avec les collectivités locales d'autres États)
- article 11 (droit à un recours juridictionnel effectif)

3. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, la Turquie a aussi signé et ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) : signature le 4 février 1998 et ratification le 11 juin 2001, entrée en vigueur pour la Turquie le 12 octobre 2001.

4. Cependant, la Turquie n'a pas signé ni ratifié un certain nombre de conventions du Conseil de l'Europe ayant un lien avec les collectivités locales et régionales, parmi lesquelles :

- Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, du 16 novembre 2009 (STE n° 207) ;
- Le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, du 9 novembre 1995 (STE n° 159) ;
- Le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, du 5 mai 1998 (STE n° 169) ;
- Le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), du 16 novembre 2009 (STE n° 206).

5. La Commission de suivi du Congrès a nommé M. Jakob WIENEN (Pays-Bas, PPE/CCE) en tant que rapporteur pour la démocratie locale et Mme Yoomi RENSTRÖM (Suède, SOC) en tant que rapporteure pour la démocratie régionale et les a chargés de préparer et de remettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie. La délégation du Congrès, assistée de M. Angel M. MORENO (expert) et du secrétariat du Congrès, a effectué une visite en deux parties en Turquie. Les rapporteurs souhaitent remercier l'expert pour son aide à la rédaction du présent rapport.

6. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de la République de Turquie auprès du Conseil de l'Europe, ainsi que tous ses interlocuteurs pour les informations qu'ils lui ont fournies lors de la visite. Lors de la première partie de la visite (Ankara et Diyarbakir, du 1<sup>er</sup> au 4 octobre 2019), la délégation a rencontré des représentants de l'administration centrale (ministères), plusieurs maires, des membres de la délégation turque du Congrès, des membres de la Grande Assemblée nationale et des représentants des principales associations de municipalités et de provinces ainsi que de la Cour constitutionnelle. Lors de la seconde partie de la visite (Ankara et Istanbul, du 11 au 13 novembre 2019), la délégation a rencontré le maire d'Istanbul, plusieurs représentants diplomatiques étrangers, des organisations non gouvernementales

(ONG) et des dirigeants des principaux partis nationaux. Le programme détaillé de ces visites figure en annexe au présent rapport.

7. Conformément à l'article 79 des Règles et Procédures du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, l'avant-projet de rapport a été envoyé, le 16 décembre 2019, à tous les interlocuteurs rencontrés au cours de la visite pour commentaires et éventuels ajustements ou corrections (ci-après dénommée "procédure de consultation"). Le présent rapport se fonde sur les observations reçues qui ont été examinées par les corapporteurs avant d'être soumises pour approbation à la Commission de suivi.

## 2. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

8. La République de Turquie est un État unitaire établi en 1923. Elle est l'un des pays les plus vastes en Europe (783 356 km<sup>2</sup>) et le deuxième en termes de population (82,1 millions d'habitants). La Turquie occupe une place importante sur la scène internationale. Elle est membre de toutes les grandes organisations telles que l'ONU, l'OSCE, l'OCDE, le FMI, l'OTAN, etc. La Turquie est l'un des membres fondateurs du Conseil de l'Europe en 1949.

9. La Constitution actuelle de la République de Turquie a été adoptée en 1982 et amendée de nombreuses fois depuis. Le régime de la Turquie est celui d'une république présidentielle, « un État démocratique, laïque et social régi par les règles d'un État de droit » (article 2). Le chef de l'État est le Président de la République, élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Depuis août 2014, le Président de la République de Turquie est M. Recep Tayyip ERDOĞAN.

10. Le pouvoir législatif de la République est exclusivement exercé au niveau de l'État, par la Grande Assemblée nationale. Il s'agit d'une chambre unique, composée de 600 députés élus tous les cinq ans au scrutin proportionnel. Les dernières élections nationales (élections présidentielles et législatives anticipées) se sont tenues le 24 juin 2018 et ont fait l'objet d'une mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>3</sup>. À la suite de ces élections, la Grande Assemblée nationale inclut plusieurs groupes politiques, le parti majoritaire étant le parti AK (parti Justice et Développement, 290 sièges) et le principal parti d'opposition étant le CHP (Parti républicain du peuple, 139 sièges). Le parti AK et le MHP (Parti du Mouvement nationaliste) ont formé une alliance électorale et se soutiennent mutuellement au Parlement sur diverses questions, parmi lesquelles la lutte contre le terrorisme et les affaires étrangères.

11. La branche exécutive du pouvoir se compose du Président de la République. En 2017, des amendements constitutionnels approuvés par référendum ont aboli la fonction de Premier ministre et accordé un pouvoir exécutif renforcé au Président de la République. Par exemple, le Président est autorisé à convoquer de nouvelles élections, dans quel cas les élections législatives et présidentielles se tiennent simultanément ; il a également autorité pour nommer et révoquer les ministres. Le gouvernement est présidé par le Président de la République, lequel est donc à la fois le chef de l'État et le chef du gouvernement.

12. La Constitution (« *Anayasa* ») définit clairement la République de Turquie comme « une entité indivisible, dont la langue est le turc » (Constitution de la Turquie, article 3). De plus, la disposition d'indivisibilité ne peut pas être amendée et son amendement ne peut pas être proposé. Depuis les années 80, le pays a connu un processus modéré de décentralisation administrative au niveau local, qui sera examiné ci-dessous. D'importantes réformes territoriales ont été menées en 2005 et 2013/14.

13. La Turquie est un pays centralisé. À des fins d'administration, le territoire national est divisé en provinces (*vilayets*), en vertu de l'article 126 de la Constitution. Le pays compte actuellement 81 provinces, chacune divisée en districts, lesquels sont au nombre de 922. Les provinces et les districts ont leur propre structure administrative (administration déconcentrée de l'État). Les organes et départements de l'État ont des services locaux aux niveaux des provinces et des districts, comme des bureaux électoraux de district, des bureaux électoraux de province, etc. La plus haute autorité de l'administration provinciale est le gouverneur de province (*vali*), mais chaque district a aussi son gouverneur. Il n'y a pas d'autorités régionales (voir ci-dessous).

<sup>3</sup> Assemblée parlementaire (2018) : Observation des élections présidentielles et législatives anticipées en Turquie, 24 juin 2018), Rapporteur : O. SOTNYK, Ukraine (ALDE). Document 14608, du 3 septembre 2018.

14. Pour ce qui concerne le système d'autorité locale *stricto sensu*, la Turquie compte 51 « administrations provinciales spéciales » (collectivités locales de deuxième niveau) et 1 389 municipalités (collectivités de premier niveau, *Belediye*). Ankara (5,5 millions) et Istanbul (15 millions) sont les villes les plus peuplées. Les municipalités peuvent être classées en plusieurs groupes, selon leur statut, leur dimension ou leur superficie : il y a 30 municipalités « métropolitaines », 519 municipalités « districts métropolitains » (au sein de municipalités métropolitaines) et 840 municipalités « ordinaires » ou non métropolitaines (dans les provinces n'ayant pas de municipalités métropolitaines). Les municipalités « ordinaires » peuvent elles-mêmes être classées en trois catégories :

- a. 51 municipalités qui sont les capitales de leur province ;
- b. 403 municipalités de district (capitales de leur district) ;
- c. 386 « municipalités urbaines » (*belde*), localités d'au moins 2 000 habitants souvent basées sur les activités rurales telles que l'agriculture et l'élevage.

15. Outre ces collectivités, la plus petite unité d'autorité locale est le village (*koy*), qui est une localité de moins de 2 000 habitants. Le pays en compte environ 18 300. Il y a aussi des milliers de « quartiers » dotés d'un chef élu (*mukhtar*), mais ces localités n'ont pas de personnalité juridique et ne sont pas considérées comme de véritables autorités locales.

16. Le modèle de la « municipalité métropolitaine » est de loin le type d'autorité locale le plus récent et le plus important du pays, et celui qui mérite la plus grande attention. Ce modèle ou statut a tout d'abord été accordé en 1984 à Istanbul, Ankara et Izmir, les trois plus grandes villes du pays. Il a ensuite été étendu à d'autres villes (par exemple dans les provinces ayant plus de 750 000 habitants). Le pays compte aujourd'hui 30 municipalités métropolitaines, qui rassemblent environ 77 % de sa population. Les limites territoriales des municipalités métropolitaines ont été étendues afin de correspondre à celles de leurs provinces respectives, tandis que les « administrations provinciales spéciales » et les « villages » ont été abolis.

17. L'appellation de « municipalité » donnée à ces entités peut être trompeuse, du moins à première vue, car elles n'ont ni l'étendue ni la structure des « villes » ou « communes » présentes dans d'autres pays. Une municipalité « métropolitaine » turque inclut sur son territoire plusieurs « municipalités de district » ; elle a une grande superficie (celle de la province préexistante) ; elle inclut différents types de localités, des zones rurales et urbaines, des territoires développés et non développés, etc.

18. Une municipalité se compose de la structure administrative suivante : un comité municipal, un conseil municipal et un maire. Le conseil municipal se réunit sous la présidence du maire.

19. L'assise territoriale du système d'administration locale de la Turquie est relativement particulière et spécifique, au sens où la plupart des municipalités ont un territoire très vaste, similaire à celui des provinces, des départements ou des comtés dans d'autres pays d'Europe, du fait de processus successifs de fusions et de réorganisations de l'administration locale. Par exemple, en vertu de la loi n° 6360, les « *belde* » (« municipalités urbaines ») situées dans les « municipalités métropolitaines » (anciennes provinces) ont été abolies à compter du 30 mars 2014. Cette mesure a eu pour résultat que les collectivités locales, avec une population moyenne d'environ 56 400 habitants par municipalité, sont parmi les plus peuplées d'Europe, bien au-dessus du chiffre de 5 600 habitants par commune qui est la moyenne dans l'Union européenne pour les collectivités locales de premier niveau<sup>4</sup>.

20. Une autre spécificité tient au fait que certaines municipalités (collectivités de premier niveau) font partie du territoire d'autres municipalités plus vastes (qui sont également des collectivités de premier niveau). Par exemple, les municipalités de « district métropolitain » font partie du territoire d'une municipalité « métropolitaine ».

21. Pour ces raisons – entre autres – la distinction entre les collectivités locales « de premier niveau » (municipalités) et les collectivités locales « de deuxième niveau » (provinces ou « administrations provinciales spéciales ») est floue et plus difficile à établir en Turquie. Cela s'explique par le fait que les « municipalités métropolitaines » actuelles ont succédé aux anciennes « provinces » dans de nombreux endroits du pays et qu'elles aussi peuvent être considérées comme des collectivités locales « de deuxième niveau », au même titre que les administrations provinciales spéciales, là où elles existent encore, sont des

---

<sup>4</sup> Données de 2016. Source : Réseau des associations de pouvoirs locaux d'Europe du Sud-Est (NALAS) (2015), « *Fiscal decentralisation indicators for South-East Europe: 2006-2014* ».

collectivités « de deuxième niveau ». Le profil des municipalités métropolitaines turques est comparable à celui de la « *città metropolitana* » italienne.

22. Actuellement, le système d'administration locale peut être défini comme un système « dual » et inégal, dans la mesure où certaines parties du pays ont deux niveaux de collectivités locales (les « administrations provinciales spéciales » et les « municipalités ») tandis que d'autres parties ont un autre système (des municipalités de « district » et des municipalités métropolitaines). Ainsi, les « administrations provinciales spéciales », en tant qu'autorités locales de deuxième niveau, n'existent que dans une partie du pays. Par conséquent, le système d'administration locale ne correspond pas à l'administration territoriale de l'État : bien qu'il y ait encore 81 provinces du point de vue de l'État (et 81 gouverneurs), il n'y a pas 81 « administrations provinciales spéciales » en tant que collectivités locales, mais seulement 51, puisque dans les trente autres provinces la « nouvelle » collectivité locale est la municipalité « métropolitaine ». Autre exemple d'asymétrie, on ne trouve des « villages » que là où il n'y a pas de municipalités métropolitaines, puisque les villages inclus sur le territoire des municipalités métropolitaines ont été abolis lors de la création de ces nouvelles collectivités.

23. En résumé, le système actuel des collectivités locales de Turquie peut être décrit ainsi :

a. Dans les provinces où il n'a pas été créé de municipalités métropolitaines, les collectivités locales incluent (i) l'administration provinciale spéciale en tant que collectivité locale de deuxième niveau et (ii) la municipalité-centre de province, les municipalités de district, les municipalités urbaines et les villages en tant que collectivités locales de premier niveau.

b. Dans les provinces où des « municipalités métropolitaines » ont été créées, les seules autorités locales sont la municipalité métropolitaine et, au degré inférieur, les municipalités de district. Dans ces provinces, on ne trouve plus de villages (en tant que micro-collectivités locales de premier niveau) ni d'administrations provinciales spéciales (en tant que collectivités locales de deuxième niveau).

24. Par ailleurs, il n'existe pas de véritables « régions » en Turquie. Le système constitutionnel de la Turquie repose sur une uniformité formelle dans tout le pays, comme on le verra au point 5 ci-dessous.

25. Les dernières élections locales se sont tenues le 31 mars 2019 dans tout le pays (voir ci-dessous), tandis que de nouvelles élections se sont tenues à Istanbul le 23 juin 2019 à la suite d'une décision du Conseil électoral suprême (YSK). Ces élections ont fait l'objet d'une mission d'observation du Congrès, ayant donné lieu à un rapport et un exposé des motifs<sup>5</sup>.

26. Le 15 juillet 2016, la Turquie a connu un coup d'état manqué, à l'initiative de membres des forces armées turques visant à renverser les institutions élues démocratiquement du pays et son ordre constitutionnel. 249 personnes ont trouvé la mort lors de ce coup d'état. Les autorités turques ont attribué son organisation aux militaires membres de la FETÖ (Organisation terroriste de Fethullah). Après cette tentative de coup d'état, condamnée immédiatement par le Conseil de l'Europe, le Gouvernement turc a déclaré l'état d'urgence et commencé à légiférer au moyen de décrets-lois d'urgence. Comme le gouvernement turc l'a souligné lors de la procédure de consultation, ce coup d'état a eu un impact social et psychologique profond sur le pays, faisant de la sécurité nationale et de l'unité de la nation turque l'une des questions primordiales, et renforçant dans le même temps la solidarité du peuple turc.

27. Faisant suite à la réaction politique, sociale et gouvernementale à cette crise, plusieurs amendements constitutionnels importants ont été introduits (avec l'appui d'un référendum populaire en 2017). De nombreuses lois et réglementations ont été approuvées au motif de la « sécurité nationale », lesquelles ont considérablement renforcé les pouvoirs de la police et des procureurs et durci la justice pénale. Un « état d'urgence » a été déclaré, et n'a finalement été levé qu'en juillet 2018.

<sup>5</sup> Commission de suivi (2019) « Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019) », Rapporteur : Andrew DAWSON, Royaume-Uni (R, CRE). Document CG/MON14(2019)06, diffusion restreinte ; 28 août 2019).

### 3. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

#### 3.1 Système d'administration locale (Constitution et cadre législatif ordinaire, réformes)

##### *Cadre constitutionnel*

28. La Constitution turque ne contient que des dispositions sommaires sur la structure territoriale du pays, la décentralisation et les questions d'administration locale. Tout d'abord, comme on l'a vu, la Constitution (article 3) déclare que le pays est une entité indivisible, et ce caractère d'indivisibilité et d'unité est encore renforcé à l'article 5.

29. La Constitution n'énonce que très peu de dispositions et de principes concernant la gouvernance locale et l'administration publique locale, et elle ne contient aucune référence à une quelconque forme de gouvernance régionale. De fait, la seule disposition constitutionnelle pertinente est l'article 127, selon lequel :

- Les collectivités locales sont définies comme des « personnes morales publiques » établies pour répondre aux besoins collectifs locaux de la population des provinces, des municipalités et des villages, « dont les principes de constitution et les organes décisionnels électifs sont déterminés par la loi ».
- La création, les fonctions et les attributions de ces collectivités « sont réglementées par la loi conformément au principe de l'administration locale »<sup>6</sup>.
- Les élections des administrations locales ont lieu tous les cinq ans.
- « [D]es dispositions administratives spéciales peuvent être introduites par la loi pour les grands centres urbains ».
- Une disposition importante, pour le présent rapport, figure au quatrième alinéa de l'article 127 : « La perte du statut d'organe élu des administrations locales et les contestations relatives à l'acquisition de ce statut relèvent de la décision du pouvoir judiciaire. Toutefois, à titre provisoire et jusqu'à la décision finale d'une juridiction, le ministère de l'Intérieur peut révoquer les organes d'administration locale ou leurs membres faisant l'objet d'une enquête ou de poursuites sur la base d'infractions liées à leurs fonctions ».
- La pratique ou l'idée d'un contrôle administratif ou d'une « tutelle » des collectivités locales de la part des autorités centrales est tout aussi importante. « L'administration centrale a le droit d'exercer une tutelle administrative sur les administrations locales dans le cadre des principes et modalités définis par la loi »<sup>7</sup>.
- Enfin, « [I]a création par les administrations locales, sur autorisation du Président de la République, de groupements destinés à organiser des services publics déterminés, les fonctions et attributions de ces groupements, leurs affaires financières et de police, ainsi que leurs liens et rapports avec l'administration centrale sont réglementés par la loi. Des moyens financiers correspondant à leurs fonctions sont dévolus à ces administrations. »

30. Comme on le voit, les références constitutionnelles à l'administration locale ne proclament ou n'énoncent pas le principe d'autonomie locale en tant que tel, et ne mentionnent pas les compétences des collectivités locales. Ces entités sont habilitées à agir dans le cadre de la tutelle administrative du pouvoir central.

##### *Cadre législatif de l'administration locale*

31. L'organisation, les compétences, les finances et les aspects opérationnels des collectivités locales de Turquie sont réglementés par un vaste ensemble de lois et de réglementations. Le texte législatif le plus important est la loi n° 5393 sur les municipalités ou « loi municipale » du 3 juillet 2005 telle qu'amendée. Cette loi a abrogé la loi sur les municipalités de 1930, en vigueur pendant de nombreuses années. Elle constitue un code sur le système d'administration locale et réglemente l'organisation des municipalités « ordinaires », leurs compétences, leur administration interne, les formes de contrôle de leurs activités, leurs biens et leurs ressources financières et les formes d'association et de coopération. Les lois suivantes sont également pertinentes :

- Loi n° 5216, du 10 juillet 2004, sur les municipalités métropolitaines.
- Loi n° 5302, du 22 février 2005, sur l'administration provinciale spéciale.
- Loi n° 2972, de 1984, telle qu'amendée, relative aux élections des administrations locales, des mukhtars de quartier et des comités de conseillers. Il s'agit d'une loi spécifique réglementant les élections locales, au sein du cadre juridique général relatif aux élections, constitué par la loi n° 298 portant sur les dispositions générales relatives aux élections et aux registres d'électeurs, adoptée en 1961 et amendée ultérieurement.

---

6 Telle qu'amendée le 23 juillet 1995 ; Loi n° 4121.

7 Telle qu'amendée le 16 avril 2017 ; Loi n° 6771.

- Loi n° 5018, sur la gestion et le contrôle des finances publiques.
- Loi n° 6360, portant création des municipalités métropolitaines et de vingt-sept districts dans quatorze provinces, et amendement de certaines lois et certains décrets-lois.

### 3.2 Statut de la capitale

32. Aux termes de la Constitution turque, la capitale de la République est Ankara (article 3, quatrième alinéa). Cette disposition ne peut pas être amendée et son amendement ne peut même pas être proposé. Ankara est la capitale de la Turquie depuis 1923. Elle compte une population de 5,5 millions d'habitants. Par ailleurs, Ankara a le statut d'une « ville métropolitaine » et son territoire inclut celui de l'ancienne « province » du même nom. Par conséquent, la nouvelle ville métropolitaine d'Ankara a succédé à l'ancienne « administration provinciale spéciale » de la province d'Ankara. La ville métropolitaine d'Ankara inclut sur son territoire 25 « municipalités de district ».

33. La ville d'Ankara est le siège de la plupart des ministères et services administratifs de l'État, des ambassades étrangères et des antennes de sociétés internationales, et entretient de solides liens de coopération internationale avec d'autres villes (voir ci-dessous).

34. Malgré ce rôle administratif et politique de la capitale, Ankara ne jouit pas d'un statut spécifique ou particulier en tant que capitale. La ville est régie par les lois et réglementations générales relatives à l'administration locale (en l'occurrence, principalement la loi sur les municipalités métropolitaines). La législation n'accorde pas à Ankara un véritable « statut de capitale » similaire à celui d'autres grandes capitales européennes, en termes de compétences et de financement. Les sources de financement d'Ankara sont, par principe, identiques à celles des autres villes de Turquie, de même que ses compétences. Ainsi, la ville ne tire aucun avantage particulier du fait qu'elle est la capitale du pays ; par exemple, elle ne collecte aucun impôt spécifique. De même, le maire et le conseil métropolitains d'Ankara ont un statut et des compétences identiques à ceux de toute autre municipalité métropolitaine : l'organisation de base de la capitale se compose d'un maire, d'un conseil métropolitain (148 membres) et d'un comité municipal.

35. D'après nos interlocuteurs, la situation actuelle n'est pas en elle-même perçue négativement, et la délégation n'a eu connaissance d'aucune revendication spécifique pour qu'un statut « spécial » ou spécifique soit accordé à la capitale.

36. La principale revendication entendue par la délégation concernant la situation actuelle a trait au financement. Comme d'autres capitales, Ankara ne recevrait pas un financement suffisant. D'une part, les représentants d'Ankara se sont plaints que le dispositif ordinaire de finances locales ne leur permettait pas d'entreprendre des projets de grande ampleur et stratégiques pour la capitale, tels que la construction ou l'extension de lignes de métro. Ils préféreraient même que ces infrastructures soient construites et financées par l'État et ensuite transférées à la ville. De plus, Ankara a quelques obligations supplémentaires en matière de sécurité, mais ne reçoit aucun financement à ce titre.

37. En conclusion, Ankara n'a pas de « statut spécial » mais les dirigeants locaux n'ont formulé aucune demande dans ce sens, bien qu'ils regrettent que les spécificités de la capitale ne se reflètent pas dans le système des finances locales.

### 3.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

38. Puisque la Charte est un traité international, la question de son statut dans l'ordre juridique interne de la Turquie suppose de prendre en considération certaines caractéristiques générales ayant trait au droit constitutionnel turc et à la place et la force des traités internationaux dans ce pays. Tout d'abord, les traités internationaux sont évoqués à l'article 90 de la Constitution turque. Cette disposition énonce les conditions requises pour qu'un traité international entre dans l'ordre juridique du pays. Ces conditions varient selon le type et l'importance du traité. Les conditions les plus importantes sont énoncées au premier alinéa : « La ratification des conventions conclues avec les États étrangers et les organisations internationales au nom de la République de Turquie est subordonnée à la confirmation de leur ratification par la Grande Assemblée nationale de Turquie en vertu d'une loi ». C'est le cas pour la Charte européenne de l'autonomie locale.

39. Une fois qu'un traité international est entré en vigueur en Turquie, la Constitution dispose qu'il a force de loi. La Charte peut donc être invoquée devant les juridictions ordinaires. « Aucun recours en inconstitutionnalité ne peut être formé devant la Cour constitutionnelle concernant ces accords » (phrase

ajoutée le 7 mai 2004, loi n° 5170). La Constitution dispose en outre que : « en cas de conflit entre des accords internationaux dûment entrés en vigueur, dans le domaine des libertés et des droits fondamentaux, et les lois, du fait de divergences dans leurs dispositions portant sur la même question, ce sont les dispositions des accords internationaux qui prévalent ». Par conséquent, la Constitution turque prévoit de manière explicite (et seulement depuis 2004) que seuls les traités internationaux tels que la Convention européenne des droits de l'homme priment sur la législation interne. Les autres traités, par principe, n'ont pas la même force de loi. Le statut des traités internationaux « ordinaires » dans l'ordre juridique turc n'est pas clairement établi et fait l'objet de débats entre les juristes du pays. La question de la primauté des traités sur le droit interne suscite un vaste débat entre les spécialistes, dont certains ont même évoqué l'existence d'une « ambiguïté structurelle concernant le statut du droit international dans l'ordre juridique turc »<sup>8</sup>.

40. Il est majoritairement considéré que la Charte, une fois ratifiée, a été incorporée dans l'ordre juridique turc au moyen d'une loi, mais que cette source de droit n'est pas supérieure d'un point de vue hiérarchique au droit interne. De plus, la Charte ne peut pas être invoquée devant la Cour constitutionnelle à l'appui d'un recours en inconstitutionnalité.

41. D'après les interlocuteurs des rapporteurs, la Charte n'a jamais été invoquée devant la Cour constitutionnelle dans le cadre de demandes de contrôle de la constitutionnalité de la législation (l'un des deux piliers de l'activité d'expertise de la Cour) et elle n'a été citée dans aucune affaire. De plus, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur le concept ou les principes de l'autonomie locale, au titre de l'article 127 de la Constitution, est très limitée. En 2007, la Cour constitutionnelle a analysé le principe de l'autonomie locale dans le cadre d'une affaire, mais aucune décision à ce sujet n'a été rendue ces dernières années et aucune affaire non plus n'est en instance.

42. Par conséquent, le concept et les principes de l'autonomie locale n'ont à ce jour joué aucun rôle dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la législation. Il est également à noter que les collectivités locales ne sont pas habilitées à saisir la Cour constitutionnelle pour un contrôle de constitutionnalité (voir le point 4.10 ci-dessous). De plus, il est considéré que les dispositions constitutionnelles sur l'administration locales ne sont pas suffisamment détaillées et laissent au législateur une large discrétion politique.

43. D'un autre côté, la Cour constitutionnelle n'a pas reçu de demandes ou de recours contestant les décrets relatifs à la suspension de maires. Celle-ci (une question d'actualité dans le paysage de la démocratie locale en Turquie, voir ci-dessous) n'a donc pas fait l'objet d'un examen de la Cour constitutionnelle. Cependant, même si ce type de recours devait être introduit à l'avenir, l'article 127 de la Constitution ne jouerait pas un rôle dans la procédure concernant des recours individuels, puisque la Cour ne prend en considération que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la jurisprudence correspondante. L'article 127 ne joue donc un rôle que dans les recours directs en inconstitutionnalité.

44. Lors de la procédure de consultation, la Cour constitutionnelle a indiqué que la Charte ne pouvait être invoquée au sein du système de recours individuels devant la Cour puisque le domaine matériel de tels recours est limité à la protection croisée de la Constitution et de la CEDH (voir le paragraphe 37 ci-dessus).

45. En conclusion de cette brève analyse, ajoutons que les élections locales ne relèvent pas du domaine de compétence de la Cour constitutionnelle, puisque c'est à l'administration électorale, avec à sa tête le Conseil électoral suprême (YSK), qu'il appartient d'examiner les litiges liés aux élections locales, et que ses décisions ne sont pas susceptibles de recours devant les tribunaux.

46. Compte tenu de ce qui précède, on peut conclure que l'application de la Charte dans les décisions de la Cour constitutionnelle de Turquie est très limitée.

### **3.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès**

47. L'administration locale en Turquie suscite depuis quelques années l'attention étroite du Congrès. La visite de suivi précédente, effectuée en plusieurs phases, s'est déroulée entre 2007 et 2009 et a donné lieu à la Recommandation 301(2011) du Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale en

---

<sup>8</sup> İkboljon Qoraboyev : "International law in the Turkish legal order: Transnational judicial dialogue and the Turkish Constitutional Court", janvier 2017.



Turquie<sup>9</sup>. Dans ces recommandations, le Congrès a appelé de manière répétée à une réduction de la tutelle administrative sur les collectivités locales.

48. Outre ces exercices de suivi général, certains aspects de l'administration locale et de la démocratie locale ont aussi fait l'objet d'un suivi étroit du Congrès. Ainsi, en 2007, une délégation du Congrès s'est rendue en Turquie pour une mission d'enquête sur la situation à Sur/Diyarbakir, donnant lieu à la Recommandation 229 (2007). En 2016, le Congrès a demandé à ses rapporteurs sur la Turquie d'effectuer une mission d'enquête sur la détention et la révocation d'un nombre croissant de maires et de conseillers municipaux élus. Après la tentative de coup d'état de juillet 2016, les nouvelles mesures introduites dans le cadre de l'état d'urgence ont abouti à ce que des dizaines d'autres élus locaux soient placés en détention préventive et remplacés par des personnes nommées par le pouvoir central. La mission d'enquête en question a pris la forme de deux visites menées en octobre et décembre 2016 et a donné lieu à la Résolution 416(2017) et la Recommandation 397(2017)<sup>10</sup>.

#### 4. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

##### 4.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

###### Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

49. Tout d'abord, il convient de déterminer si le principe de l'autonomie locale est reconnu dans la Constitution turque. Comme on l'a vu dans la section 3.1 ci-dessus, la Constitution turque ne reconnaît pas explicitement le principe de l'autonomie locale. L'article 127 définit et énonce différentes règles et dispositions sur l'administration locale, mais il n'énonce pas les principes en question. Le deuxième alinéa de l'article 127 dispose que « [l']organisation, les fonctions et les attributions de ces collectivités sont réglementées par la loi conformément au principe de l'administration locale »<sup>11</sup>. Le « principe de l'administration locale » (certaines versions parlent du « principe de décentralisation »<sup>12</sup>) est différent de celui d'autonomie locale. Le principe d'administration locale désigne un processus de transfert de compétences du niveau central (État) vers le niveau local (ou « périphérique »), mais il n'implique pas nécessairement que le niveau territorial auquel les compétences sont attribuées est « autonome ».

50. Il convient donc d'examiner la législation ordinaire. En la matière, le texte législatif le plus important est la loi de 2005 sur les municipalités (loi n° 5393). Comme on l'a vu, cette loi constitue le texte le plus important et le plus détaillé sur l'administration locale en Turquie. Pour la présente analyse, une disposition très intéressante est l'article 3 (« Définitions »), dont le premier alinéa dispose ce qui suit : « Les termes suivants ont la signification indiquée ci-dessous chaque fois qu'ils sont employés dans la présente loi ; Municipalité : entité dotée du statut de personne morale de droit public, ayant des compétences d'autonomie à la fois sur les plans administratif et financier ».

51. Dans le cas des municipalités métropolitaines, le texte pertinent est la loi n° 5216 du 10 juillet 2004 sur les municipalités métropolitaines. Cette loi dispose dans son article 3(a) qu'une « municipalité métropolitaine » est une entité publique dotée d'une autonomie administrative et financière et composée d'au moins trois districts ou municipalités de premier niveau... ». Enfin, la loi de 2005 relative aux administrations provinciales spéciales contient des dispositions analogues : son article 3 dispose qu'une administration provinciale spéciale est une « entité publique dotée d'une autonomie administrative et financière établie pour répondre aux besoins locaux collectifs de la population de la province et dont l'organe décisionnel est élu par les électeurs ».

9 Voir : Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, commission de suivi (2011) : « La démocratie locale et régionale en Turquie ». Rapporteurs : A. KNAPE, Suède (L, PPE/DC), H. V. STAA, Autriche (R, PPE/DC), Document CG(20)6, du 1<sup>er</sup> mars 2011.

10 Toutes deux examinées et adoptées par le Congrès le 29 mars 2017 (Exposé des motifs : Corapporteurs : A. KNAPE, Suède (L, PPE/CCE) et L. VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC), Document CG32(2017)13).

11 Traduction officielle (anglaise) de la Grande Assemblée nationale. Le texte turc est le suivant : *Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*

12 Voir : version anglaise de la Constitution sur le site web de l'Union des municipalités de Turquie ([www.tbb.gov.tr](http://www.tbb.gov.tr)).

52. Par conséquent, les principaux textes relatifs aux trois grands types d'administrations locales énoncent le principe d'autonomie en tant qu'élément constitutif de la définition des municipalités, des municipalités métropolitaines et des administrations provinciales spéciales. Certes, il serait préférable que le principe d'autonomie locale soit reconnu dans un texte général sur l'administration locale, mais les rapporteurs estiment que le cadre législatif de la Turquie respecte les exigences minimales de l'article 2 de la Charte.

53. Au vu de ce qui précède, l'article 2 de la Charte est respecté en République de Turquie.

## 4.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

### Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1. 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, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

### 4.2.1 Article 3.1 (analyse et conclusion)

54. Afin de déterminer si l'article 3, paragraphe 1, de la Charte est respecté dans un pays donné, il faut tout d'abord identifier les compétences, les pouvoirs, les services et les fonctions qui peuvent être exercés et exécutés par les collectivités locales, et ensuite vérifier si ce domaine d'action, ce « groupe » de compétences, est suffisant ou « important » à l'aune des normes européennes les plus communes.

#### a. *Municipalités*

55. Les compétences, les services et les activités des municipalités sont recensées de manière plus détaillée ci-dessous (voir Article 4.1 de la Charte). Ces compétences incluent un grand nombre de fonctions dans de multiples domaines, parmi lesquels : l'aménagement du territoire ; l'eau, les égouts et l'assainissement ; les transports publics urbains ; la collecte, le tri et la mise en décharge des déchets ; les infrastructures de base telles que les routes, les rues, les places et les parcs ; les cimetières et les services funéraires ; la lutte contre l'incendie, etc. Outre ces tâches « obligatoires », les municipalités peuvent aussi exercer des fonctions et activités « facultatives » dans d'autres domaines tels que les services sociaux et la lutte contre la pauvreté, l'éducation, la culture et les sports, l'aide sociale, la formation professionnelle, l'aide à domicile pour les pauvres et la construction et l'entretien des écoles publiques. Les municipalités peuvent aussi adopter des réglementations municipales contraignantes.

56. Il est communément reconnu que le champ des activités des municipalités a été étendu substantiellement dans les années 1980 et que divers processus de décentralisation ont élargi les compétences en question<sup>13</sup>.

#### b. *Administrations provinciales spéciales*

57. Les compétences des administrations provinciales spéciales (APS) sont également présentées plus en détail ci-dessous (voir article 4.1). Les APS sont responsables de la construction des établissements et infrastructures éducatifs, sanitaires et sportifs, ainsi que des infrastructures destinées aux localités rurales et à la production agricole à l'échelle de la province. Il est à noter que les administrations provinciales spéciales assurent les services au moyen d'un régime dual : elles assument des fonctions différentes dans les zones « rurales » et « urbaines ». Dans les zones rurales, par exemple, les APS apportent aux villages une aide et une coopération pour l'exercice de leurs compétences et services.

58. Au vu de ce qui précède, l'article 3.1 est respecté en Turquie.

---

13 Voir : U. Barayktar (2007): "Turkish municipalities: Reconsidering local democracy beyond administrative autonomy", *European Journal of Turkish Studies*.

#### 4.2.2 Article 3.2 (analyse et conclusion)

59. Divers aspects du système turc d'administrations locales doivent être analysés ici : premièrement, la structure de base des collectivités locales ; ensuite, les élections locales ; enfin, les méthodes permettant aux citoyens de participer à la gestion des affaires locales.

#### Les principaux organes des collectivités locales

##### *Municipalités et municipalités métropolitaines*

60. Les principaux organes des municipalités (tous types confondus) sont (i) le conseil, (ii) le comité exécutif et (iii) le maire.

##### *i Le conseil*

Le conseil municipal est l'organe de décision de la municipalité. Il compte, en fonction de la population, entre neuf et 55 conseillers, élus au suffrage direct tous les cinq ans. Le maire est également membre de droit du conseil municipal, dont il est aussi le président.

61. Dans les municipalités métropolitaines, cependant, le conseil obéit à des règles spécifiques, puisque ses membres ne sont pas élus lors d'une élection distincte : un cinquième des conseillers municipaux sont élus au niveau du district (en particulier ceux qui réunissent le plus de voix) et deviennent aussi membres du conseil métropolitain. Les maires de district sont aussi membres de droit du conseil métropolitain. Le maire métropolitain est également le président du conseil métropolitain. L'effectif du conseil métropolitain varie selon le district ou les autres types de municipalités. Par exemple, le conseil métropolitain d'Istanbul compte 311 conseillers en plus du maire.

62. Les principales compétences du conseil municipal sont les suivantes :

- approuver le plan stratégique de la municipalité, le programme des travaux et le programme d'investissement ;
- approuver le budget municipal et le rapport annuel de l'année précédente ;
- approuver les plans d'aménagement du territoire de la municipalité, à une échelle géographique donnée ;
- décider de l'octroi de concessions, de la création d'entreprises municipales et de la vente de telles entreprises ;
- autoriser la municipalité à emprunter, acheter ou vendre des biens ;
- fixer les montants des redevances pour les services municipaux ;
- prendre des décisions sur l'organisation de la municipalité ;
- accorder les autorisations ou les permis.

63. Un élément important de l'organisation locale, du point de vue de la Charte, est la responsabilité du maire devant le conseil municipal. À cet égard, et mis à part les compétences énumérées ci-dessus, le conseil municipal est l'organe de contrôle. Il assure cette fonction en interrogeant le maire et, dans certains cas, en déposant une motion de censure à son encontre. Dans ce dernier cas, une majorité d'au moins les trois quarts de l'ensemble des membres du conseil municipal est requise pour retoquer le rapport annuel ou déclarer le maire incompétent. La résolution sur l'incompétence du maire ne prend effet qu'après approbation par le Conseil d'État. Cependant, comme nos interlocuteurs l'ont souligné, « il est presque impossible de révoquer un maire selon cette méthode. Aucun maire n'a été révoqué au moyen d'une résolution d'incompétence au cours des neuf années écoulées depuis l'entrée en vigueur de cette loi »<sup>14</sup>.

##### *ii Le comité exécutif*

64. Le comité exécutif municipal est organe collégial chargé d'exécuter les décisions du conseil. Il se compose du maire et d'un certain nombre d'autres membres compris, en fonction de la population, entre quatre et dix (dans les municipalités métropolitaines). Le maire est également le président du comité exécutif municipal.

---

14 Union des municipalités de Turquie (TBB) (2015) : "Local governments in Turkey", 2015, p. 40.

65. Il s'agit d'un organe de type « hybride » : une moitié de ses membres sont des conseillers élus par le conseil municipal, l'autre moitié est composée d'administrateurs municipaux choisis par le maire (dont l'un est l'« administrateur financier » de la municipalité). Les principales fonctions du comité exécutif municipal sont les suivantes :

- examiner le plan stratégique de la municipalité, le programme de travaux annuel, le budget et les documents relatifs aux recettes et dépenses de l'exercice précédent (soumis au conseil municipal) ;
- adopter les décisions d'expropriation ;
- organiser les appels d'offres pour l'achat, la vente et la location de biens ;
- imposer des pénalités et des sanctions administratives.

*iii Le maire*

66. Les maires, de même que les conseillers municipaux, sont élus pour un mandat de cinq ans lors d'élections tenues le même jour que celles du conseil municipal. Le nombre de réélections n'est pas limité. L'élection du maire se fait au scrutin majoritaire à un tour, ce qui signifie que le candidat qui remporte le plus de voix est élu. Le maire assume les fonctions suivantes :

- présider les réunions du conseil municipal et du comité exécutif municipal ; mettre en œuvre leurs décisions et résolutions ;
- administrer la municipalité conformément au plan stratégique, au programme de travaux et aux résolutions du conseil municipal ;
- collecter les revenus et les créances de la municipalité ;
- représenter la municipalité ; signer les contrats au nom de la municipalité ;
- nommer les administrateurs et les employés municipaux ;
- administrer les organismes et entreprises affiliés à la municipalité et gérer les biens municipaux.

67. Bien que le principe de base soit que le maire est un « contrepoids exécutif » du conseil, en réalité le système turc engendre un modèle où le maire est extrêmement puissant, probablement l'un des plus puissants en Europe. Le maire dispose d'un pouvoir politique extrêmement fort, du fait de son élection au suffrage universel direct et de son rôle de président à la fois du conseil municipal et du comité exécutif. Il dispose aussi d'un pouvoir administratif important puisqu'il contrôle le budget municipal et assure la gestion du personnel. Il nomme et révoque tous les administrateurs et employés municipaux à l'exception de certains fonctionnaires. De plus, il dispose d'un droit de veto sur les décisions du conseil<sup>15</sup>, qu'il ne peut cependant utiliser qu'une seule fois : si le conseil confirme sa décision, elle devient définitive. Les experts turcs ont souligné ce poids considérable de la fonction de maire et certains parlent même de « conseils impuissants vis-à-vis du poids des maires »<sup>16</sup>.

68. Malgré cette supériorité politique du maire, le conseil dispose cependant d'un mécanisme de contrôle en dernier ressort, puisqu'il a la possibilité de ne pas approuver le rapport d'activité annuel du maire. Si ce rapport est rejeté par une majorité des trois quarts des membres du conseil, le maire est considéré comme inapte à poursuivre son mandat et peut être démis de ses fonctions avec l'accord du Conseil d'État. Cependant, comme les experts turcs l'ont souligné, « ce mécanisme légal de contrôle n'est que très rarement utilisé et on ne recense quasiment aucun cas d'une telle révocation du maire au moyen d'un vote du conseil municipal »<sup>17</sup>.

69. Les maires métropolitains que la délégation a rencontrés ont indiqué que la loi sur les municipalités définit clairement les domaines d'action du conseil municipal et ceux du maire et qu'il n'y a aucune superposition ni aucun chevauchement entre ces deux organes dans la gestion quotidienne de la collectivité locale.

---

15 Voir : TBB: *Local governments ...*, op. cit., note de bas de page 12.

16 U. Barayktar (2007), "Turkish municipalities: Reconsidering local democracy beyond administrative autonomy", *European Journal of Turkish Studies*, note 14.

17 U. Barayktar (2007), "Turkish municipalities: Reconsidering local democracy beyond administrative autonomy", *European Journal of Turkish Studies*, note 14.

### *Administrations provinciales spéciales*

70. Les principaux organes des administrations provinciales spéciales sont (i) le conseil provincial général, (ii) le comité exécutif provincial et (iii) le gouverneur. En outre, le secrétaire général dirige, pour le compte du gouverneur, les affaires de l'administration provinciale spéciale. Ce secrétaire général est nommé par le ministère de l'Intérieur sur proposition du gouverneur.

#### *i Le conseil provincial général*

71. Le conseil provincial général est l'organe de délibération politique et l'organe de décision suprême de l'administration provinciale spéciale. Ses fonctions et compétences sont similaires à celles du conseil municipal. Comme les conseillers municipaux, les conseillers provinciaux sont élus au suffrage universel direct, les deux scrutins ayant lieu le même jour. Les conseillers provinciaux sont élus pour représenter les districts de la province : un district de moins de 25 000 habitants élit deux conseillers, mais ce chiffre augmente progressivement pour atteindre cinq conseillers pour un district de moins de 100 000 habitants (des règles spécifiques s'appliquent pour une population supérieure).

#### *ii Le comité exécutif provincial*

72. Le comité exécutif provincial est un organe « hybride », comme son équivalent municipal. Trois membres de ce comité sont élus par le conseil provincial général et trois autres sont nommés par le gouverneur qui, en outre, préside le comité. Le pouvoir exécutif de l'administration provinciale spéciale est partagé entre le gouverneur et le comité exécutif provincial. Le comité met en œuvre les résolutions du conseil provincial général. Il agit aussi en tant qu'organe de décision sur des questions telles que la vente et la mise en location de biens appartenant à l'administration provinciale spéciale et sur d'autres questions techniques.

#### *iii Le gouverneur*

73. Le gouverneur (*vali*) tient une place centrale dans l'administration locale de l'État et joue le même rôle que le préfet français et ses équivalents d'autres pays ayant suivi ce modèle (le *prefetto* italien, le *governador civil* espagnol, etc.). Le gouverneur représente non seulement l'État dans la province, mais il est aussi l'organe exécutif de l'administration provinciale spéciale. Il est à noter que, jusqu'en 2005, le gouverneur présidait en outre le conseil provincial général, mais depuis les amendements législatifs de cette année les conseillers provinciaux élisent un président du conseil parmi leurs membres.

74. Aujourd'hui, cependant, le gouverneur agit encore en tant que président du comité exécutif provincial. Aux termes de l'article 29 de la loi sur les administrations provinciales spéciales, le gouverneur est « le chef de l'administration provinciale spéciale et le représentant de son entité juridique ».

75. Au vu du système en vigueur, l'article 3.2 de la Charte n'est que partiellement respecté pour ce qui concerne les administrations provinciales. L'assise démocratique des membres du conseil est indéniable. Cependant, le fait que le gouverneur est l'organe exécutif principal de l'administration provinciale spéciale et, en outre, le président du comité exécutif n'est pas compatible avec cette disposition de la Charte, puisque le gouverneur est un organe de l'administration centrale. Le système turc introduit ainsi une confusion subjective-organique entre l'administration centrale et l'administration locale, ce qui va à l'encontre de l'esprit de la Charte selon laquelle l'administration locale doit être distincte et différente de celle de l'État, ayant ses propres finalités, légitimités et dirigeants.

76. De plus, le gouverneur est *de iure* le président de l'exécutif et ses décisions ne peuvent pas être annulées par le conseil. Dans les faits, le gouverneur est à la tête de la province, comme le prouvent les compétences qui lui sont attribuées par la législation (voir l'article 30 de la loi sur les administrations provinciales spéciales). Bien qu'il existe une forme de responsabilité du gouverneur devant le conseil, la possibilité d'une motion de censure n'est pas prévue, comme c'est le cas au niveau municipal entre le maire et le conseil. Le seul fait que le gouverneur (représentant de l'État) soit considéré comme un organe de l'administration provinciale brouille totalement la distinction nécessaire entre l'État et l'administration locale.

## Les élections locales

77. En Turquie, les élections locales se tiennent tous les cinq ans. Les dernières élections locales ont eu lieu le 31 mars 2019, tandis qu'un nouveau scrutin local s'est tenu à Istanbul le 23 juin 2019 à la suite d'une décision très controversée du Conseil électoral suprême (YSK).

78. Lors des élections locales de 2019, les Turcs étaient invités à élire divers responsables et représentants locaux :

- a. au niveau des provinces, les membres des conseils provinciaux<sup>18</sup> ;
- b. au « premier » niveau local, les maires<sup>19</sup> et les conseillers municipaux<sup>20</sup>, selon le type de collectivité locale concernée :
  - dans les grandes municipalités (« municipalités métropolitaines » telles qu'Ankara et Istanbul), les électeurs votaient pour l'élection du maire métropolitain, des maires des différentes « municipalités de district » (maires de district) et des membres des conseils des municipalités de district ;
  - dans les petites municipalités, les électeurs votaient uniquement pour l'élection du maire et du conseil municipal. Ils votaient aussi pour les « mukhtars » dans les quartiers et les villages.

79. Ces élections ont fait l'objet d'une mission d'observation du Congrès, suivie d'un rapport et d'un exposé des motifs décrivant en détail le déroulement des élections locales, l'administration électorale, le contexte politique et médiatique et la conformité avec le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise<sup>21</sup>. En résumé, le Congrès a conclu que les élections avaient été organisées de manière très professionnelle et globalement démocratique, avec un taux de participation très élevé (84,6 %). Bien que le vote soit obligatoire en vertu de la loi, la violation de cette obligation n'est que rarement sanctionnée. Cela étant, le rapport notait aussi certaines insuffisances concernant l'impartialité de l'administration électorale : l'implication du Président de la République dans la campagne électorale (en sa qualité de dirigeant d'un parti politique et conformément à la législation turque), jugée excessive et inappropriée ; un climat d'absence de réelle liberté pour les médias ; le manque d'égalité des chances entre les candidats.

80. Outre les problèmes survenus à Istanbul, qui ont déjà été évoqués, d'autres incidents ont entaché les élections locales : des candidats appartenant au parti HDP ont été élus maires dans 65 municipalités du sud-est du pays, mais l'administration provinciale spéciale a refusé de délivrer à six des co-maires HDP (désignés officiellement) le « certificat » d'élection (*mazbata*) requis pour leur prise de fonction, au motif qu'ils ne remplissaient pas les conditions nécessaires, ayant été précédemment démis de leurs fonctions en vertu de décrets gouvernementaux pris dans le cadre de l'état d'urgence. Ce certificat a finalement été délivré aux candidats d'autres partis arrivés seconds aux élections, qu'ils n'avaient donc pas remportés.

81. Ce refus de délivrer les certificats d'élection à des maires de l'opposition est évoqué dans les rapports, recommandations et résolutions du Congrès susmentionnés. En particulier, le Président du Congrès a fortement critiqué cette situation, qui porte atteinte au principe des élections équitables selon lequel les règles applicables avant le scrutin doivent aussi s'appliquer après. Le Congrès a déclaré en outre que les personnes dont la candidature avait été examinée par le Conseil électoral suprême lors de la période préélectorale et qui avaient été autorisées à se présenter aux élections devaient aussi disposer du droit effectif d'exercer leur mandat si elles étaient élues.

82. Lors de la procédure de consultation, un représentant du parti IYI a indiqué qu'après la victoire du CHP aux élections locales dans certaines villes, les représentants du gouvernement (parti AK) ont tenté de diverses manières d'entraver le processus décisionnel des conseils municipaux concernés et de nuire à leur fonctionnement.

---

18 Le nombre des conseillers provinciaux à élire était de 1 277. Le comité exécutif provincial, cependant, est présidé par le gouverneur, lequel est nommé directement par Ankara.

19 Au nombre de 1 399.

20 Environ 23 000 pour l'ensemble de la Turquie.

21 Commission de suivi : « Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019) », Rapporteur : Andrew DAWSON, Royaume-Uni (R, CRE). (CG37/2019/14 final ; 31 octobre 2019). Lors de sa session du 29 octobre 2019 le Congrès a adopté la Résolution 450(2019) et la Recommandation 439(2019).

83. À titre d'exemple d'une telle situation, il a été signalé que dans la municipalité métropolitaine d'Ankara le CHP a remporté l'élection et, en conséquence, les dirigeants des entreprises municipales devaient être remplacés. Cependant, le ministère du Commerce a diffusé une circulaire transférant la responsabilité des entreprises municipales du maire vers le conseil municipal, en violation des dispositions de la loi sur les municipalités. Il a été signalé que le parti d'opposition avec contesté cette décision devant la justice et avait obtenu gain de cause. En conséquence, les dirigeants des entreprises ont finalement pu être remplacés.

84. D'après les informations transmises par le HDP lors de la procédure de consultation, après les élections locales le ministère de l'Intérieur a révoqué 32 co-maires et les a remplacés par des « administrateurs du gouverneur », notamment dans les trois municipalités métropolitaines remportées par le parti HDP. Ce qui représente un total de 38 municipalités sur 65. De plus, 26 co-maires ont été arrêtés, dont trois ont ensuite été libérés. Treize des co-maires arrêtés sont des femmes. Le HDP a souligné que depuis les élections locales 60 conseillers municipaux HDP et 7 conseillers provinciaux HDP avaient été révoqués et que 8 conseillers municipaux HDP avaient été arrêtés.

### **Participation citoyenne à la gouvernance municipale**

85. La dernière phrase de l'article 3.2 de la Charte dispose que cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi. À ce sujet, il est à noter que la Turquie n'a pas encore signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales du 16 novembre 2009 (SCTE n° 207).

86. Cela étant, les lois qui régissent les différents types de collectivités locales incluent certaines dispositions à ce sujet. Tout d'abord, l'article 15 de la loi sur les municipalités dispose que « la municipalité peut réaliser un vote populaire ou des activités de consultation publique afin de connaître l'avis de la population ». Deuxièmement, les réunions des conseils municipaux sont publiques et librement accessibles aux citoyens et à la presse. De plus, certaines grandes villes (comme Istanbul) ont choisi de diffuser en direct les réunions du conseil municipal métropolitain, afin que les citoyens puissent avoir un accès immédiat à ses délibérations et décisions. Par ailleurs, les réunions des commissions du conseil municipal sont habituellement ouvertes aux organisations professionnelles concernées, aux organisations de la société civile et aux représentants d'autres organisations.

87. Troisièmement, il convient de mentionner les « assemblées citoyennes », comme le prévoit l'Article 76 de la loi sur les municipalités.<sup>22</sup> Elles sont composées de représentants d'organisations professionnelles, d'organisations de la société civile, des universités et d'autres organisations publiques et syndicales. L'assemblée citoyenne peut soumettre des propositions au conseil municipal, lequel a l'obligation de les examiner. Elle joue par conséquent un rôle important dans la remontée des préoccupations de la population locale jusqu'au conseil, dans des domaines tels que la protection de l'environnement, les questions relatives aux femmes et à la jeunesse, l'intégration des personnes handicapées, etc.

88. Enfin, l'article 7 de la loi sur les administrations provinciales spéciales dispose que ces collectivités locales peuvent conduire des sondages et des enquêtes d'opinion afin de recueillir l'avis de la population sur leurs services.

89. Compte tenu de ce qui précède, on peut conclure que l'article 3.2 est respecté en Turquie pour ce qui concerne les municipalités, mais qu'il ne l'est que partiellement dans le cas des administrations provinciales spéciales, pour les raisons susmentionnées relatives à la position du gouverneur dans l'organisation provinciale. Cependant, la pratique consistant à nommer des responsables non élus pour diriger une collectivité locale constitue un autre aspect problématique du point de vue de l'article 3.2 et elle sera examinée plus en détail dans la section 6 du présent rapport.

<sup>22</sup> [http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/Law5393\\_EN.pdf](http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/Law5393_EN.pdf)

### 4.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

#### Article 4 – Portée de l'autonomie locale

1. Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
2. Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
3. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

#### 4.3.1 Article 4.1 (analyse et conclusion)

90. La Constitution turque n'énonce pas de compétences spécifiques des collectivités locales. Par conséquent, ces compétences sont précisées ou codifiées dans les lois générales sur la gouvernance locale, ainsi que dans la législation administrative sectorielle.

#### **Municipalités**

91. L'article 15 de la loi sur les municipalités inclut une longue liste de compétences et responsabilités des municipalités, dont les principales sont les suivantes :

- publier les réglementations, délivrer des ordonnances et imposer des pénalités et des sanctions administratives ;
- délivrer les permis et licences ;
- définir, évaluer et collecter les taxes, droits et redevances dus à la municipalité ;
- assurer l'approvisionnement en eau à usage domestique et industriel ; assurer l'évacuation des eaux usées et eaux de pluie ; construire et gérer des structures à cette fin
- mettre en place et administrer tous types de transports publics, notamment les services de bus, les transports maritimes et fluviaux et la construction de tunnels et d'infrastructures ferroviaires ;
- assurer toutes sortes de services liés à la collecte, au transport, à l'élimination et au stockage des déchets solides ;
- acquérir des biens immobiliers, procéder aux expropriations et autres opérations immobilières ;
- contracter des emprunts et recevoir des donations ;
- mettre en place et gérer des marchés, des terminaux routiers, des centres d'exposition, des abattoirs, des ports de plaisance et des quais conformément à la législation pertinente ;
- délivrer des autorisations pour les lieux de villégiature et de loisirs publics et conduire des inspections de tels lieux ;
- réglementer le commerce de rue et confisquer les aliments illégaux ;
- inspecter les lieux de travail et superviser la santé publique et l'environnement à l'échelle de la municipalité ;
- lutter contre la pollution environnementale ;
- nettoyer les rues et les lieux publics; réglementer et contrôler le transit de véhicules ;
- approuver les plans d'aménagement du territoire et superviser les bâtiments et les opérations d'aménagement ;
- mettre en place des services de lutte contre les incendies.

#### **Municipalités métropolitaines**

92. Les municipalités métropolitaines exercent, outre les compétences des municipalités ordinaires, des compétences additionnelles en fonction de leur population et de leur superficie. En résumé, les municipalités métropolitaines :

- approuvent les plans d'aménagement du territoire (échelle 1/1 000) établis par les districts ;



- préparent les plans d'aménagement d'échelle territoriale supérieure (1/5 000 à 1/25 000) ;
- contrôlent la conformité des plans d'aménagement du territoire approuvés par le district avec les plans approuvés par les municipalités métropolitaines ;
- organisent les parcelles de terrain et l'habitat de manière à garantir une urbanisation adéquate ;
- construisent les infrastructures nécessaires pour l'industrie et le commerce ;
- conçoivent les plans-cadres des transports métropolitains et gèrent les transports publics ;
- aménagent les places, les boulevards, les avenues et les routes principales ;
- protègent et développent l'environnement, les terrains agricoles et les plans d'eau de la ville ;
- organisent les services de police municipale ;
- recyclent et stockent les déchets solides ;
- assurent les services d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées ;
- construisent les lieux de stationnement ouverts et fermés ;
- aménagent des parcs régionaux, des zoos, des musées et des structures sportives et de loisirs ;
- aménagent des cimetières, des marchés alimentaires de gros et des abattoirs ;
- assurent des services de lutte contre les incendies et d'urgences ;
- construisent et entretiennent les grandes infrastructures d'approvisionnement en gaz et en eau.

### **Administrations provinciales spéciales**

93. Comme on l'a vu, les compétences exercées par les administrations provinciales peuvent être classées en deux catégories, conformément au caractère dual spécifique à ces collectivités locales de deuxième niveau. Premièrement, elles exercent certaines compétences à l'échelle du territoire de la province, parmi lesquelles :

- construire, entretenir et réparer les écoles primaires et secondaires et les centres culturels ;
- mettre en place des services de médecine préventive et des services sociaux ; encourager le développement de l'industrie et du commerce ;
- construire des infrastructures pour les activités sportives amateur ;
- développer l'agriculture ;
- exécuter les investissements du pouvoir central pour lesquels des dotations leur sont transférées.

94. Par ailleurs, les administrations provinciales spéciales exercent certaines autres compétences uniquement sur les territoires extérieurs aux municipalités (« zones rurales »). Ces compétences sont donc assurées dans les villages et dans l'intérêt de la population de ces derniers. On pourrait dire que les provinces se substituent aux villages pour l'exercice de ces compétences, du fait que les villages manquent des ressources techniques et financières pour s'en acquitter. Ces compétences sont notamment les suivantes :

- réaliser les plans d'aménagement du territoire à petite échelle ;
- délivrer les permis de construire et superviser les constructions ;
- délivrer les licences professionnelles ;
- construire, entretenir et réparer les routes des villages ;
- collecter, stocker et éliminer les déchets ;
- protéger l'environnement et les sols ;
- lutter contre la pauvreté.

95. Lors des deux parties de la visite de suivi, la délégation a demandé à plusieurs reprises à divers représentants locaux s'ils étaient satisfaits du nombre et de l'importance des compétences attribuées aux collectivités locales. En règle générale, tel semblait être le cas, et aucun n'a exprimé le souhait d'exercer ou d'obtenir davantage de compétences. Leur inquiétude portait davantage sur le fait de recevoir un financement suffisant pour leurs compétences actuelles.

96. Compte tenu de ce qui précède, on peut conclure que la situation en Turquie est conforme à l'article 4.1 de la Charte.

### **4.3.2 Article 4.2 (analyse et conclusion)**

97. Visiblement, la législation turque ne comporte pas de disposition énonçant clairement une « clause de compétence générale ». Toutefois, l'article 15 de la loi de 2005 sur les municipalités inclut une longue liste de compétences et responsabilités des municipalités, dont la première est « de mettre en œuvre tous les

types d'activités et de projets nécessaires pour répondre aux besoins collectifs de la population locale ». Cette disposition semble exprimer une forme atténuée du principe énoncé à l'article 4.2 de la Charte. Aucune disposition similaire, cependant, n'existe dans la loi sur les administrations provinciales spéciales ou la loi sur les municipalités métropolitaines.

98. Compte tenu de ce qui précède, on peut conclure que l'article 4.2 de la Charte est respecté en Turquie.

#### **4.3.3 Article 4.3 (analyse et conclusion)**

99. Comme on l'a vu, la Constitution turque dispose dans son article 127 que « la création, les fonctions et les attributions de ces collectivités sont réglementées par la loi conformément au principe de l'administration locale » (*Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir*). Ce principe étant énoncé dans la Constitution, et à la valeur et l'importance d'une disposition constitutionnelle.

100. Par conséquent, l'attribution de responsabilités et de compétences respecte effectivement cette disposition, au sens où des compétences telles que l'aménagement du territoire et l'offre des services publics essentiels sont exercées par les collectivités locales, à des échelles variables selon le type de collectivité locale concernée. De plus, chaque type de collectivité locale exerce des compétences et responsabilités différentes et assure des services eux aussi différents, en fonction de sa taille et de ses ressources.

101. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que l'article 4.3 de la Charte est respecté en Turquie.

#### **4.3.4 Article 4.4 (analyse et conclusion)**

102. Comme on l'a vu, les collectivités locales de Turquie exercent un nombre notable de compétences et de responsabilités. En théorie, ces compétences sont pleines et entières au sens de la Charte, puisqu'elles sont décrites comme telles dans les législations respectives sur l'administration locale. Cependant, nos interlocuteurs locaux ont formulé des plaintes diverses eu égard à l'exercice libre ou « plein » de leurs compétences, portant sur les phénomènes suivants :

- a. la surréglementation par le pouvoir central ;
- b. le contrôle ou l'interventionnisme excessifs de l'État dans les décisions de planification ;
- c. le trop grand nombre d'inspections ;
- d. la tutelle administrative excessive.

La plupart de ces points seront examinés plus en détail dans les diverses parties du présent rapport.

103. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que l'article 4.4 de la Charte n'est pas respecté en Turquie.

#### **4.3.5 Article 4.5 (analyse et conclusion)**

104. Dans l'ordre constitutionnel de la Turquie, la seule possibilité de délégation de compétences (au sens propre du terme) entre différents niveaux d'autorité concerne le pouvoir central et les collectivités locales. Cependant, les principaux textes législatifs relatifs aux différents types de collectivités locales (municipalités « ordinaires », municipalités métropolitaines et administrations provinciales spéciales) ne réglementent pas la pratique de délégation de compétences de l'État vers les collectivités locales. Il semble qu'une telle délégation ne soit pas une pratique courante en Turquie, et que l'État ne délègue pas de tâches ou de compétences aux collectivités locales. Par conséquent, les collectivités locales exercent leurs compétences propres (telles qu'énoncées dans la législation pertinente) en tant que compétences « originelles » et non en tant que compétences « déléguées ».

105. Par conséquent, compte tenu de l'usage très limité de cette pratique, rien ne permet de se prononcer sur le respect ou non de cette disposition de la Charte par la Turquie.

#### 4.3.6 Article 4.6 (analyse et conclusion)

106. Soulignons d'emblée que la Turquie n'a pas inclus l'article 4.6 de la Charte parmi les dispositions qu'elle a ratifiées. Elle n'est donc pas liée par cette disposition. Cela étant, dans un souci d'exhaustivité, cet aspect de l'administration locale doit aussi être évoqué.

107. Dans le système de gouvernement de la Turquie, aucune instance, aucun organe administratif ni aucune commission bilatérale n'a été établi spécifiquement pour la consultation avec les collectivités locales et pour leur permettre de participer à la prise de décisions des organes de l'État sur les questions qui les concernent. De plus, les lois relatives aux différents types de collectivités locales (municipalités ordinaires, municipalités métropolitaines et administrations provinciales spéciales) n'évoquent pas la question de la consultation ou de la négociation entre différents niveaux d'autorité publique, que ce soit au sens fonctionnel ou organique du terme.

108. Les rapporteurs, cependant, ont noté qu'il existe dans les faits une forme de consultation, que les collectivités locales sont consultées par les organes et instances de l'État et que les collectivités locales ont la possibilité de transmettre leurs messages aux responsables de l'État. Différents exemples ont été fournis. Notamment, peu de temps avant la mission le Président de la République a rencontré les maires des 30 municipalités métropolitaines et les a invités à formuler des propositions de textes ou d'amendements législatifs ; autre exemple, le Président de la République reçoit chaque année une délégation des mukhtars de Turquie, qui à cette occasion peuvent remettre ou appuyer des demandes et faire part de leurs préoccupations. Lors de la procédure de consultation, l'Union des municipalités de Turquie a rappelé que les ministères comptent de nombreux comités thématiques prévus par la loi, qui sont autorisés à consulter divers acteurs (dont les municipalités) au sujet des projets de lois et de réglementations et que l'Union des municipalités y est largement représentée.

109. Par ailleurs, des responsables du ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation (le principal organe gouvernemental en charge des collectivités locales) ont déclaré qu'ils entretenaient des contacts et des échanges fréquents et fluides avec l'association nationale des pouvoirs locaux, notamment au sujet de nouvelles lois ou réglementations ayant trait aux collectivités locales. Les représentants de l'Union des municipalités de Turquie ont indiqué également qu'ils sont associés à l'élaboration des lois sur les questions qui concernent les collectivités locales et que certains maires fournissent des informations et des commentaires au gouvernement lorsque cela est nécessaire. Ils ont ajouté que l'association nationale publie chaque année un rapport sur les collectivités locales et que le pouvoir central accorde une grande attention à ce document afin de régler les problèmes ou les dysfonctionnements constatés au niveau local. Le gouvernement, a-t-il été indiqué à la délégation, répond le plus souvent favorablement à ces considérations ou préoccupations.

110. Par conséquent, il semble exister de fait un certain modèle de consultation politique ou d'échange réciproque d'informations et d'opinions entre les acteurs centraux et locaux, mais la consultation n'est pas inscrite dans la loi et n'est pas une obligation pour l'État.

111. Lors de la procédure de consultation, le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation a indiqué que la procédure applicable à la consultation et les modalités de l'élaboration des projets de lois sont définies dans le « Règlement sur les principes et procédures de l'élaboration des lois », sur lequel tous les organes gouvernementaux doivent s'appuyer pour élaborer des projets de lois. Le ministère a souligné que ce Règlement exige que les avis des administrations locales, des universités, des syndicats, des organes professionnels reconnus comme des organismes publics et des organisations de la société civile soient sollicités avant que le projet de texte soit soumis à la Présidence, que ces vues soient communiquées dans un délai de 30 jours et, si le projet confie des responsabilités à des ministères ou d'autres organes publics, que les commentaires de ces parties soient aussi sollicités et que le projet de loi soit élaboré conjointement. Le ministère a aussi souligné que l'avis de l'Union des municipalités de Turquie, dont toutes les municipalités sont membres, et de divers organismes publics doit être recueilli pour toutes les initiatives portant sur des lois ou réglementations relatives aux administrations locales et que, lorsque les projets de lois sont examinés par les commissions compétentes de la Grande Assemblée nationale avant d'être présentés en plénière, l'avis des représentants de l'Union est aussi sollicité afin qu'il puisse être intégré dans ces documents.

112. Les rapporteurs maintiennent qu'aucune disposition légale n'établit une obligation de consultation et qu'il n'existe pas de mécanisme institutionnel. Il semble en outre que le modèle des consultations « informelles » soit influencé par des considérations politiques, telles que l'affinité politique entre les partis à

la tête des collectivités locales et des institutions centrales. Dans une lecture contextuelle de la Charte, cette situation de fait est assurément positive, mais elle n'est pas suffisante pour remplir les exigences énoncées à l'article 4.6, qui requiert davantage en termes d'institutionnalisation ainsi qu'une obligation de dialogue entre les différents niveaux d'autorité.

113. Compte tenu de ce qui précède, et quoique la Turquie ne soit pas liée par cette disposition, les rapporteurs estiment que les exigences énoncées à l'article 4.6 de la Charte ne sont pas respectées dans la situation actuelle des collectivités locales de Turquie.

#### 4.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

##### **Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales**

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

114. La définition et les modifications des limites territoriales des collectivités locales sont régies par la législation relative aux différents types de collectivités locales. Ainsi, les articles 4 et suivants de la loi de 2005 sur les municipalités énoncent plusieurs règles, principes et procédures dans ce domaine. Aux fins du présent rapport, la question est de savoir s'il y a une « consultation » avec les communes concernées. Sur ce point, l'article 8 de la loi réglemente les fusions et « unifications » volontaires de villes et de villages. Dans ces situations, un vote positif des citoyens est requis, et la fusion a lieu si le conseil municipal le juge opportun. Les unifications et les fusions dans les municipalités métropolitaines doivent être décidées au sein du conseil municipal métropolitain, en tenant compte de l'avis du conseil municipal de district ou de premier niveau concernant l'absorption au sein d'une ville. Par conséquent, la législation turque prévoit explicitement la modification des limites territoriales des collectivités locales conformément à la volonté des populations locales.

115. Toutefois, l'article 5 de la Charte porte sur un autre type de modifications des limites territoriales, à savoir celles qui sont décidées par des administrations « supérieures », c'est-à-dire des autorités régionales ou (plus fréquemment) nationales. À ce sujet, notons qu'au cours des dernières décennies la Turquie a connu une stratégie et un programme de grande ampleur sur la restructuration des collectivités locales. Ce processus a inévitablement impliqué la modification des limites territoriales des collectivités locales antérieures, qui ont été transformées ou fusionnées de manière exécutive au moyen de programmes, de lois et de décisions des autorités et organes de l'État. De plus, certaines collectivités locales ont été supprimées, comme les villages des municipalités métropolitaines (voir ci-dessus).

116. Ainsi, la structure territoriale et la répartition géographique actuelles des collectivités locales de Turquie sont le résultat de processus successifs de fusions de municipalités et de réorganisations des collectivités locales. Plusieurs faits sont à souligner à cet égard :

- en 2014, les administrations provinciales spéciales ont été supprimées dans plusieurs provinces.
- en vertu de la loi n° 6360, les *belde* (« municipalités urbaines ») situées dans des « municipalités métropolitaines » (anciennes provinces) ont été abolies le 30 mars 2014.
- la création des municipalités métropolitaines en 2014 a entraîné la disparition de nombreuses petites municipalités et la transformation de leurs quartiers. Les petites villes ont été dissoutes ou supprimées.
- tandis que le nombre de municipalités était de 3 225 en 2002, dix ans plus tard plus de la moitié d'entre elles avaient été supprimées, ce qui a ramené leur nombre à 1 397 (chiffres de 2013). Par conséquent, quelque 1 800 collectivités locales ont ainsi été supprimées en une dizaine d'années.

117. Ces fusions, dissolutions et réorganisations massives ont été menées au moyen de textes législatifs passés par le Parlement, sur la base d'arguments raisonnables tels que l'efficacité, la rationalité et le déploiement des ressources. Cependant, et d'après les déclarations des responsables locaux rencontrés par la délégation, ces changements et réformes ont été menés sans consulter les collectivités locales concernées. Ni la population, ni les conseils municipaux, ni les maires n'ont été consultés ; ils n'ont pas davantage eu la possibilité d'avoir une négociation concernant ces mesures. Certaines villes voulaient même devenir des districts, mais ce souhait a été ignoré et elles ont été transformées en simples quartiers. À ce sujet, certains interlocuteurs de la délégation ont affirmé que ces réformes territoriales avaient parfois été

menées dans le seul but de réaliser ce qu'ils considèrent comme une forme de « découpage abusif des circonscriptions »<sup>23</sup>, une allégation que la délégation ne peut que reproduire ici.

118. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs constatent ici une violation de l'article 5 de la Charte en Turquie.

#### 4.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

##### Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

1. Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
2. Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

##### 4.5.1 Article 6.1 (analyse et conclusion)

119. Bien que la Turquie n'ait pas inclus l'article 6.1 parmi les dispositions de la Charte qu'elle a ratifiées et par lesquelles elle est liée, dans un souci d'exhaustivité cet aspect de l'administration locale doit aussi être évoqué.

120. En Turquie, les collectivités locales disposent d'une capacité – quoique limitée – à déterminer leurs propres structures administratives internes. L'article 48 de la loi n° 5393 sur les municipalités dispose ce qui suit : « L'organisation des municipalités se compose du service de rédaction, des services financiers, du département des travaux publics et des unités de police municipale, conformément aux normes relatives aux conditions d'emploi. Si nécessaire et en prenant en considération la population, la structure physique et géographique, les caractéristiques économiques, sociales et culturelles de la municipalité et ses possibilités de développement, des services de santé, de lutte contre l'incendie, d'aménagement (occupation des sols), de ressources humaines, des questions juridiques et, selon les besoins, d'autres services peuvent être constitués, conformément aux principes et normes relatifs aux conditions d'emploi. Ces services sont créés, dissous ou fusionnés sur décision du conseil municipal ».

121. De l'avis des rapporteurs, la législation nationale, en réglementant de manière aussi détaillée et presque exhaustive les organes et les structures administratives de ces collectivités, remplit son objectif d'établir une homogénéité et une uniformité maximales à l'échelle du pays, mais au prix d'une surréglementation et en réduisant excessivement la marge de manœuvre organisationnelle des collectivités locales.

122. Dans le cas des municipalités ordinaires, seul le conseil est considéré comme ayant des pouvoirs limités en matière de formation de « comités spécifiques » (voir l'article 24 de la loi sur les municipalités) en son sein, mais là encore la législation nationale ne laisse que peu de marge de liberté pour des décisions « ad hoc » sur l'organisation, puisqu'elle détermine même les effectifs minimums et maximums de ces comités, la durée de leur mandat et le domaine de leurs activités. Des règles spécifiques s'appliquent aux comités d'audit (article 25 de la loi sur les municipalités). Des dispositions similaires figurent dans la loi sur les administrations provinciales spéciales (article 16), avec les mêmes restrictions réglementaires.

123. Cette capacité limitée d'auto-organisation ne satisfait pas aux exigences de l'article 6.1 de la Charte. Compte tenu de ce qui précède, et quoique la Turquie ne soit pas liée par cette disposition, les rapporteurs estiment que la situation en Turquie n'est pas conforme à l'article 6.1 de la Charte.

<sup>23</sup> Le découpage abusif des circonscriptions se définit comme un acte négatif et manipulateur de responsables politiques visant à redécouper les circonscriptions législatives/électorales de manière à priver de représentation un autre groupe ou parti. » Extrait du Rapport de la Commission de Venise sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, Étude n° 873 / 2017, 12 décembre 2017 CDL-AD (2017)034 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)034-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)034-f)

#### 4.5.2 Article 6.2 (analyse et conclusion)

124. Le nombre des employés de collectivités locales est relativement faible en Turquie : il ne représente que 13 %<sup>24</sup> du nombre total des agents publics du pays, soit un des pourcentages les plus faibles de l'OCDE. La comparaison de ce chiffre avec celui des pays dotés d'un secteur local très développé<sup>25</sup> peut conduire à porter un jugement négatif sur la taille relative de l'administration locale turque.

125. Il n'y a pas de législation spécifique pour les fonctionnaires et autres employés travaillant pour les municipalités : ils sont employés conformément à la législation spécifique à leur statut, c'est-à-dire la loi sur les fonctionnaires et le Code du travail. Dans une large mesure, le statut des employés des collectivités locales est réglementé de manière relativement détaillée par des lois et réglementations nationales.

126. Premièrement, les lois relatives aux différents types de collectivités locales établissent des règles de base concernant les agents locaux. La place des employés municipaux dans l'organigramme de la commune est définie dans la loi sur les communes (articles 48-49) ou dans la structure des administrations provinciales spéciales (article 35, loi n° 5302 de 2005). Les municipalités métropolitaines ont une fonction spécifique, celle de « secrétaire général ». Il s'agit de la plus haute fonction professionnelle de l'organisation municipale. Le secrétaire général peut avoir des adjoints. Les entités relevant du secrétaire général ou directeur général sont créées sous la forme de « départements » ou de « services », dont chacun possède un directeur placé sous l'autorité du secrétaire général. Dans le cas des entreprises dépendant de la municipalité (comme pour l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées et les transports), la fonction la plus haute est celle de directeur général. Cependant, dans les municipalités non métropolitaines la fonction de secrétaire général n'existe pas et les différents services sont placés par le maire sous l'autorité de ses adjoints.

127. Les réglementations relatives au personnel sont principalement établies au niveau national, une fois encore dans l'objectif de réaliser une homogénéité et une uniformité maximales à l'échelle du pays. Par exemple, la loi sur les municipalités plafonne les dépenses de personnel, qui ne peuvent pas dépasser 30 % du budget municipal. En cas de dépassement de ce plafond, la municipalité ne peut pas recruter d'autres agents. De plus, la législation nationale régleme aussi les différentes catégories de personnel que les municipalités peuvent employer : les fonctionnaires, les personnels contractuels et les autres employés. Les fonctionnaires sont majoritairement affectés à des emplois de cadres. Lorsqu'une municipalité n'a pas de personnel qualifié pour des fonctions telles que celles d'architecte, d'ingénieur et de juriste, elle peut recruter sur la base d'un contrat à durée déterminée. De plus, les municipalités peuvent recruter des employés d'entreprises privées, sous la forme d'un détachement. Le recrutement et la rémunération des cadres, des agents techniques et des personnels de bureau de la municipalité sont régis par la loi sur les fonctionnaires, qui est un texte de portée nationale. Un sujet de critique tient au fait que l'emploi des personnels locaux ne serait semble-t-il pas aussi stable que ce qui serait souhaitable, certains interlocuteurs ayant affirmé qu'il était fréquent que le maire, après une élection locale, licencie une partie du personnel (titulaires de contrats temporaires) et recrute des personnes qui ont sa confiance ou un lien avec lui.

128. La délégation n'a pas entendu de réclamations selon lesquelles le statut des agents publics locaux ne serait pas satisfaisant. Ses interlocuteurs ont davantage déploré le fait que les lois et réglementations nationales laissent aux collectivités locales une marge de manœuvre trop étroite pour définir leur propre politique du personnel et décider des rémunérations, des perspectives de carrière et des mesures d'incitation. Une autre limitation de leur liberté découle du fait que, en cas de vacance d'un nouveau poste de fonctionnaire dans une municipalité, la collectivité locale ne peut pas pourvoir le poste de sa propre initiative, mais doit s'adresser à l'administration centrale. Les ministères centraux organisent périodiquement des concours de recrutement pour la fonction publique (examens de sélection d'agents publics (KPSS)), et les candidats reçus sont inscrits sur une liste de réserve valable pendant deux ans. Ensuite, lorsqu'une municipalité « demande » un candidat approprié pour pourvoir un poste vacant, elle pose des conditions de recrutement et une note minimale au KPSS et le ministère adresse à la municipalité une liste de candidats figurant déjà dans cette liste de réserve, classés selon la note obtenue. La collectivité locale doit choisir parmi les candidats présélectionnés<sup>26</sup>. Cette procédure a suscité des critiques, de même que la limitation excessivement stricte des dépenses de personnel, qui ne permet pas aux responsables locaux d'adapter ces dépenses aux besoins réels de la collectivité locale.

24 Données fournies par le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation de Turquie.

25 En Suède ou au Danemark ce pourcentage est d'environ 70 %.

26 Dans le cas des personnels contractuels, les collectivités locales disposent cependant d'une plus grande marge de manœuvre.

129. Aussi importants que puissent être ces aspects du point de vue de l'autonomie, ils ne sont pas couverts par l'article 6.2 de la Charte, puisque cette disposition porte exclusivement sur la qualité ou l'adéquation « objective » du statut du personnel des collectivités locales.

130. Pour ces raisons, les rapporteurs estiment que l'article 6.2 de la Charte est respecté en Turquie, mais que les collectivités locales devraient se voir accorder une plus grande autonomie pour la gestion de leurs propres ressources humaines.

#### 4.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

##### Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

1. Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
2. Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
3. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

##### 4.6.1 Article 7.1 (analyse et conclusion)

131. L'article 7.1 de la Charte dispose que « le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat ». Il s'agit d'une disposition relativement vague, qui permet diverses interprétations, notamment pour le terme « libre exercice » de leur mandat. Selon une interprétation moderne, il est considéré que les responsables locaux doivent agir dans un cadre juridique et social exempt de pressions injustifiées ou de menaces pour l'indépendance de leur prise de décisions. Ces pressions peuvent provenir de sources et de situations diverses et peuvent être assimilables à un harcèlement de la part des médias ou du pouvoir central.

132. De ce point de vue, la Turquie présente une situation peu satisfaisante, qui s'est hélas banalisée ces dernières années : il est devenu fréquent que des maires et des conseillers municipaux soient suspendus de leurs fonctions sur décision des autorités de l'État lorsqu'un certain type d'enquête, notamment pour des infractions liées au terrorisme ou pour faute professionnelle<sup>27</sup>, est ouverte à leur encontre. Cette situation n'est pas satisfaisante en raison du recours systématique à une mesure qui, du point de vue de la démocratie locale, devrait rester l'exception.

133. Cette situation a pris des proportions inquiétantes et suscité une attention étroite du Conseil de l'Europe dans son ensemble<sup>28</sup> et, plus spécifiquement, du Congrès. En 2007, le rapport d'une mission d'enquête du Congrès examinait la situation des municipalités de Sur et Diyarbakir et la révocation de leurs maires respectifs ; cette situation a aussi été examinée attentivement par la mission de suivi menée en 2011<sup>29</sup>. En février 2016, le Bureau du Congrès a demandé à ses rapporteurs sur la Turquie d'effectuer une nouvelle mission d'enquête sur la détention et la révocation d'un nombre croissant de maires et conseillers municipaux élus. Au même moment, de nouvelles mesures introduites dans le cadre de l'état d'urgence ont eu pour résultat que des dizaines d'autres élus locaux ont été placés en détention provisoire et remplacés par des personnes nommées par les autorités centrales. Cette mission d'enquête a donné lieu à la Résolution 416(2017) et la Recommandation 397(2017)<sup>30</sup> du Congrès.

134. Cette situation, malheureusement, reste d'actualité et sera examinée plus en détail dans la section 6 ci-dessous.

135. Compte tenu des considérations ci-dessus et de celles de la section 6 ci-dessous, la délégation estime que l'article 7.1 de la Charte n'est pas respecté en Turquie.

<sup>27</sup> Article 47, loi sur les municipalités (voir paragraphe 255)

<sup>28</sup> Assemblée parlementaire (2016), Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie, 22 juin 2016, Résolution 2121(2016) ; Commissaire aux droits de l'homme (2016), Mémoire sur les conséquences pour les droits de l'homme des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence en Turquie, octobre 2016.

<sup>29</sup> La situation de la démocratie locale et régionale en Turquie, mars 2011 (CG20(6)). Voir note de bas de page 7.

<sup>30</sup> Voir « Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie », 29 mars 2017, Rapporteurs : A. KNAPE et L. VERBEEK, Document CG32(2017)13 final.

#### **4.6.2 Article 7.2 (analyse et conclusion)**

136. La rémunération des élus locaux est réglementée, comme de nombreux autres aspects, par les lois et réglementations nationales relatives aux différents types de collectivités locales. Selon ces normes, les conseillers municipaux sont rémunérés sur le budget municipal pour les réunions auxquelles ils participent (jetons de présence). Le montant de ces indemnités est égal au tiers de celles qui sont versées au maire. Les conseillers sont aussi remboursés de leurs frais de voyage pour tout déplacement officiel hors de la municipalité. Pour leur part, les maires et leurs adjoints reçoivent une rémunération mensuelle établie dans la législation nationale et calculée d'après la population de la collectivité locale.

137. Le comité exécutif municipal se réunit au moins une fois par semaine pour débattre d'un ordre du jour établi par le maire. Le président et les membres de ce comité reçoivent aussi une indemnité mensuelle, déterminée par des lois et réglementations nationales. Par exemple, l'article 16 de la loi sur les municipalités métropolitaines (loi n° 5216 de 2004) prévoit pour les titulaires de ces postes le versement d'une indemnité mensuelle brute « dont le montant est le produit du coefficient mensuel appliqué aux fonctionnaires et d'un indice de 12 000 » ; cependant, les fonctionnaires qui sont aussi membres du comité exécutif ne reçoivent que la moitié de ce montant. L'article 36 de la loi sur les municipalités énonce des dispositions analogues pour les municipalités « ordinaires ».

138. La délégation a évoqué spécifiquement la question des rémunérations des élus locaux mais n'a entendu de leur part aucune plainte à ce sujet, et les maires rencontrés lors des visites se sont en règle générale déclarés heureux de leurs salaires.

139. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que l'article 7.2 de la Charte est respecté en Turquie.

#### **4.6.3 Article 7.3 (analyse et conclusion)**

140. Notons tout d'abord que la Turquie n'a pas ratifié l'article 7.3 de la Charte. Toutefois, même si la Turquie n'est pas liée par cette disposition, celle-ci mérite cependant d'être évoquée, dans un souci d'exhaustivité.

141. Les lois et réglementations nationales relatives aux différents types de collectivités locales recensent les fonctions et activités jugées incompatibles avec l'exercice d'un mandat électif local. Leur liste est claire pour ce qui concerne les maires. Par exemple, l'article 17 de la loi sur les municipalités métropolitaines (loi n° 5216 de 2004) dispose que « pendant leur mandat, les maires métropolitains ou les maires de district et des municipalités de premier niveau des zones métropolitaines ne peuvent siéger au sein d'organe exécutifs ou de contrôle d'un parti politique, ni être présidents ou dirigeants de clubs sportifs professionnels ». L'article 37 de la loi sur les municipalités inclut une disposition analogue : le maire ne peut pas être membre d'organes dirigeants ou d'audit d'un parti politique pendant son mandat ; il ne peut pas non plus être nommé dirigeant d'un club sportif professionnel ni prendre part à la gestion d'un tel club. Ces deux lois, par conséquent, incluent une disposition remarquable concernant les clubs sportifs.

142. D'autres textes législatifs interdisent aux maires d'exercer certaines autres activités : par exemple, ils ne peuvent exercer la fonction de député ni aucun autre mandat public.

143. Les activités incompatibles avec l'exercice de la fonction de maire ou de maire-adjoint ou avec celle de membre du comité exécutif sont clairement réglementées, du fait qu'il s'agit de mandats locaux exercés à plein temps. Pour ce qui concerne les conseillers municipaux, ces activités ne sont pas réglementées par la loi, ce qui est compréhensible puisqu'ils n'exercent ce mandat que lorsqu'ils assistent aux séances du conseil et ne sont pas des responsables politiques de métier.

144. Compte tenu de ce qui précède, la délégation estime que l'article 7.3 de la Charte est respecté en Turquie.



#### 4.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

##### Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
2. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
3. Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

##### 4.7.1 Article 8.1 (analyse et conclusion)

145. Le système turc d'administration locale prévoit de nombreux exemples de supervision ou de contrôle par l'administration centrale. La possibilité pour les autorités, organes et ministères centraux de contrôler et surveiller les activités des collectivités locales est profondément ancrée dans la tradition politique du pays et la plupart des responsables locaux rencontrés par la délégation n'ont pas contesté cet aspect du système turc d'administration locale, du moins sur le principe. D'ailleurs, ce modèle, connu en Turquie sous l'appellation « tutelle administrative », est prévu expressément dans la Constitution : « L'administration centrale a le droit d'exercer une tutelle administrative sur les administrations locales dans le cadre des principes et modalités définis par la loi, en vue d'assurer l'accomplissement des services locaux conformément au principe d'unité de l'administration, la cohésion au sein des services publics et la sauvegarde de l'intérêt général et de veiller à ce que les besoins locaux soient satisfaits d'une manière appropriée » (article 127). Ainsi, la décentralisation et la tutelle sont inscrites dans la même disposition constitutionnelle, de manière à souligner que la tutelle administrative est une forme de contrepois à la décentralisation et à l'autonomie locale. Là encore, le caractère unitaire de la République est un principe puissant.

146. Cette unité du pays entraîne la nécessité de garantir la coordination, l'uniformité et l'homogénéité des activités gouvernementales. De plus, de nouveaux critères tels que l'efficacité économique et la maîtrise des dépenses publiques ont pris aujourd'hui une importance prépondérante.

147. Le panorama général des types de contrôle et de surveillance exercés par les organes de l'État sur les collectivités locales de Turquie inclut les pratiques suivantes : les inspections, les contrôles de tutelle, la dissolution du conseil, la révocation du maire et le contrôle par la Cour des comptes. Ces pratiques sont présentées brièvement dans les paragraphes ci-dessous.

##### ***Inspections des municipalités, avertissements et remplacement des maires***

148. Le ministère de l'Intérieur est autorisé à procéder à des inspections des activités, services et décisions des municipalités, au moyen de ses propres inspecteurs (des inspecteurs du ministère travaillent au sein de ses services provinciaux). Ces inspections portent sur la conformité des activités et décisions municipales avec la législation, sur l'équité et la régularité de la passation de marchés publics et sur l'efficacité et la qualité de la prestation de services. Ainsi, d'après la loi sur les municipalités (loi n° 5393), la finalité de l'inspection dans les municipalités est de réaliser une analyse et une comparaison impartiales des services assurés par les collectivités locales, en se référant à certaines normes de performance. Au terme des inspections, un rapport est rédigé, incluant des conclusions à soumettre aux autorités concernées, en vue d'éviter les « échecs » observés dans les activités de la municipalité et d'améliorer la qualité et l'efficacité des services locaux.

149. Aux termes de l'article 55 de la loi sur les municipalités, celles-ci font l'objet d'inspections « externes » et « internes ». Ces deux types d'inspections doivent être réalisés conformément aux dispositions de la loi n° 5018 relative à la gestion et au contrôle des finances publiques. De plus, outre les transactions financières locales, le plan stratégique d'aménagement de la municipalité peut aussi faire l'objet d'une inspection du ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation afin de vérifier la conformité de ce plan avec les plans de développement et les stratégies administratives. Les résultats de l'inspection sont rendus publics et soumis au conseil municipal sous la forme d'un rapport d'activités. Si ce ministère constate un acte illégal, il peut décider de déposer une demande d'enquête pénale auprès du ministère public ou une demande d'action auprès du ministère de l'Intérieur.

150. La tutelle administrative permet au pouvoir central de contrôler la légalité des décisions locales. D'une manière générale, le ministère de l'Intérieur (par le biais de ses services et antennes territoriaux) peut contrôler toutes les décisions et réglementations municipales et vérifier si elles sont conformes aux lois et réglementations en vigueur. Par exemple, ce ministère effectue un contrôle *ex officio* sur les licences municipales. Il s'agit d'un contrôle de légalité. Si un acte illégal est constaté, le ministère n'a pas le pouvoir d'annuler ou abroger la décision mais peut demander à la municipalité concernée de l'amender afin de la rendre compatible avec la législation. Si la décision n'est pas amendée après cette demande, dans certains cas le ministère peut le faire en vertu de son autorité ministérielle ; si la collectivité locale est en désaccord avec la décision ainsi amendée, elle peut contester l'action du ministère devant les juridictions administratives afin de la faire annuler.

151. Un autre mécanisme notable est celui de l'« avertissement », réglementé à l'article 57 de la loi sur les municipalités : le ministère de l'Intérieur peut demander à un juge de paix d'établir l'existence d'une négligence grave au sein des services municipaux, constituant un risque pour la santé, la paix et la sécurité publiques. Dans ce cas, le ministre de l'Intérieur doit avertir le maire « en lui accordant un laps de temps raisonnable pour réparer cette négligence ».

152. La conséquence la plus remarquable de ce mécanisme est celle-ci : si le maire ne remédie pas au problème constaté dans le laps de temps défini dans l'avertissement, le gouverneur de la province « est invité à assurer ce service ». En d'autres termes, le maire peut être remplacé par le gouverneur dans les cas où les insuffisances des services municipaux sont d'une telle gravité qu'elles affectent de manière vitale la santé publique et le bien-être de la population. Dans pareil cas, le gouverneur tente de « redresser la situation » en utilisant les ressources humaines et techniques de la municipalité, mais peut aussi demander l'aide d'autres institutions ou entreprises publiques. Le coût de ces mesures « extraordinaires » sera initialement couvert par la Banque des provinces, mais il sera ensuite déduit du budget local de la municipalité défaillante.

153. D'après certains interlocuteurs, ce mécanisme exceptionnel n'a été utilisé qu'une seule fois ces dix dernières années.

### ***Contrôles préalables et permissions découlant de la tutelle administrative***

154. Divers ministères et organes du pouvoir central disposent d'un pouvoir de tutelle sur les décisions et actions des municipalités, sous la forme d'un contrôle, d'approbations, d'ajournements ou autres mesures analogues. Outre les cas présentés dans d'autres sections du présent rapport, les principaux exemples de tutelle sont les suivants :

- Comme on l'a vu, les fonctions-types incluses dans la structure organisationnelle des municipalités sont définies par le ministère de l'Intérieur et par le Département d'État du personnel.
- La nomination du secrétaire général des municipalités métropolitaines et des directeurs généraux des entreprises affiliées doit être confirmée par le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation sur proposition du maire métropolitain ;
- Le contenu du plan stratégique municipal est défini par le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation et le format et le contenu du rapport municipal annuel par le ministère des Finances ;
- Des réglementations sur l'élaboration des plans d'aménagement du territoire sont adoptées par le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation, qui suit et supervise aussi les plans locaux d'aménagement du territoire et leurs amendements ;
- Le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation définit les responsabilités environnementales des municipalités et contrôle les ressources publiques qu'elles peuvent déployer pour améliorer l'environnement ;
- Les résolutions des conseils municipaux n'entrent pas en vigueur sans être communiquées au gouverneur ou au gouverneur de district ;
- Certaines décisions de planification doivent recevoir l'approbation du ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation ;
- L'approbation préalable du Gouvernement central est nécessaire pour certaines opérations d'emprunt ;
- L'approbation préalable du Gouvernement central est nécessaire pour la coopération transnationale entre collectivités locales ;
- L'approbation préalable du Gouvernement central est nécessaire pour certains grands projets d'infrastructures ;

- Pour les expropriations d'urgence, ou pour la création d'une entreprise municipales, dans certains cas l'approbation de la Présidence de la République est nécessaire.

### ***Dissolution des conseils municipaux ou provinciaux***

155. D'après la loi sur les municipalités, le ministère de l'Intérieur peut demander au Conseil d'État de dissoudre un conseil municipal qui ne remplit pas ses fonctions ou qui adopte des résolutions sur des questions politiques ne relevant pas des compétences de la municipalité. Les séances du conseil peuvent être suspendues jusqu'à ce que le Conseil d'État prenne une décision. Si le maire a voté en faveur de résolutions conduisant à une dissolution du conseil, ce vote peut entraîner sa révocation par le Conseil d'État.

156. Dans le cas des conseils provinciaux, l'article 22 de la loi sur les administrations provinciales spéciales dispose que ces organes peuvent être dissous par une décision du Conseil d'État après notification de ce dernier par le ministère de l'Intérieur. Cela peut se produire dans les cas suivants : (a) le conseil provincial général ne remplit pas ses obligations statutaires en temps voulu et ce manquement entrave ou retarde les travaux de l'administration provinciale spéciale ou (b) le conseil provincial général adopte des résolutions sur des questions politiques sans lien avec les responsabilités confiées à l'administration provinciale spéciale. Le ministère de l'Intérieur peut aussi demander que les séances du conseil soient différées jusqu'à la décision du Conseil d'État, qui doit se prononcer dans un délai d'un mois.

157. Après la dissolution, une nouvelle élection a lieu et le nouveau conseil à la place du conseil dissous siège jusqu'à la fin du mandat.

### ***Révocation des maires***

158. Un autre mode extraordinaire d'ingérence du pouvoir central dans le fonctionnement de la collectivité locale est la révocation d'élus. Les maires et les conseils municipaux faisant l'objet d'enquêtes ou de poursuites peuvent être suspendus par le ministère de l'Intérieur jusqu'à la conclusion de ces enquêtes ou poursuites. Cet aspect a été mentionné plus haut (voir section 4.6.1) et sera présenté plus en détail dans la section 6 ci-dessous.

### ***Audit de la Cour des comptes***

159. Les municipalités peuvent approuver leurs propres budgets annuels de manière autonome, dans le respect de certaines règles et limites de base, notamment celle qui exige que le budget soit consolidé et à l'équilibre. Les budgets des collectivités locales, cependant, sont soumis au parlement national, ce qui permet que toutes les dépenses publiques (y compris celles des collectivités locales) soient contrôlées conformément aux normes internationales.

160. Les municipalités, comme l'ensemble du secteur public, peuvent faire l'objet d'un contrôle par la Cour des comptes, qui effectue ces contrôles pour le compte de la Grande Assemblée nationale. La Cour des comptes effectue non seulement des contrôles de régularité/légalité des dépenses des collectivités locales, mais évalue aussi les résultats des activités au regard des objectifs et des indicateurs spécifiés au niveau central dans le cadre de l'audit de performance des administrations locales. La principale disposition législative en la matière est la loi n° 6085 relative à la Cour des comptes. L'audit des administrations locales porte sur la régularité et la performance.

161. La Cour des comptes réalise un audit externe a posteriori. Aux termes de l'article 68 de la loi n° 5018, la finalité d'un tel audit est de contrôler les activités, les décisions et transactions financières des organes locaux sous l'angle de leur conformité avec les lois, les buts institutionnels et les objectifs et plans, et de rendre compte des résultats dans le cadre de la responsabilité des administrations publiques. Après que le Bureau d'évaluation des rapports de la Cour des comptes a rendu un avis sur les rapports d'audit sur les collectivités locales, ces rapports sont adressés aux assemblées des collectivités locales concernées pour information et adoption des mesures nécessaires.

162. La Cour des comptes vérifie aussi régulièrement si les recettes et dépenses municipales sont conformes aux lois et réglementations et si les biens municipaux sont convenablement protégés. S'il est constaté lors d'un audit que des ressources publiques ont subi une perte, la Cour des comptes rend une décision de recouvrement, qui a l'effet d'une ordonnance d'un tribunal et n'est pas susceptible d'un recours devant une autre juridiction. De plus, si la Cour des comptes constate un cas de corruption financière, elle

transmet le cas au ministère public. La Cour des comptes prépare un rapport annuel d'évaluation générale sur l'audit externe, comportant un chapitre spécifique pour les collectivités locales.

163. Enfin, toujours sur les questions d'audit, les municipalités sont censées mettre en place des mécanismes d'audit interne, au moyen de commissions d'audit spécifiques, bien que ce type de contrôle interne ne relève pas du champ de l'article 8.1 de la Charte. Néanmoins, ces mécanismes doivent être cités en tant qu'élément attestant la capacité institutionnelle, la réputation sociale et la responsabilité autonome en matière de dépense des deniers publics. Il a été indiqué à la délégation que de nombreuses collectivités locales ne disposent pas d'un système interne efficace de contrôle financier et qu'un grand nombre également ne remplissent pas les obligations légales énoncées par la loi n° 5018 ; par exemple, elles n'ont pas de comptable agréé

164. Les formes d'audit externe des collectivités locales présentées ci-dessus sont réglementées par la loi, et certaines sont même reconnues par la Constitution. De plus, la Constitution elle-même requiert l'application d'une tutelle administrative dans le respect des « principes et procédures prévus par la loi » (article 127).

165. L'article 8.1 de la Charte dispose que « [t]out contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi ». Tous les contrôles présentés ci-dessus sont reconnus ou réglementés par la Constitution (tutelle) ou par la loi. De ce point de vue formel, les rapporteurs considèrent que l'article 8.1 de la Charte est respecté en Turquie, quoique le poids cumulé de ces contrôles puisse être contraire à l'article 8.3 (voir ci-dessous).

#### **4.7.2 Article 8.2 (analyse et conclusion)**

166. La section précédente recense les principaux types de contrôle intra-administratifs que l'État ou les autorités centrales peuvent exercer concernant les décisions, les projets et les actions des collectivités locales. Nombre de ces contrôles peuvent être considérés comme de véritables contrôles de légalité. Un autre exemple de contrôle de légalité est celui qu'exercent les gouverneurs dans les administrations provinciales spéciales. Aux termes de l'article 15 de la loi n° 5302 sur les administrations provinciales spéciales, afin de valider les décisions prises par les conseils provinciaux généraux, leur texte intégral doit être soumis au gouverneur dans un délai de cinq jours. Le gouverneur est habilité à renvoyer devant le conseil provincial général, dans un délai de sept jours, les décisions jugées contraires à la loi, en indiquant les motifs de cette conclusion, en vue de leur réexamen lors de la séance suivante du conseil. Si le conseil maintient sa décision, celle-ci devient définitive, mais le gouverneur peut alors, dans un délai de dix jours, déposer un recours devant le tribunal administratif compétent pour obtenir la suspension de son exécution. Le Conseil d'État dispose de soixante jours pour rendre sa décision. La loi permet l'intervention des organes de l'État dans un cadre légal incluant des missions étendues et non limitatives, qui peuvent dissimuler des contrôles d'opportunité. De plus, par principe la Charte n'autorise les contrôles d'opportunité que pour les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. Pourtant, comme on l'a vu, la délégation pure et simple de tâches est rare dans le système turc d'administration locale. Dans d'autres cas, comme dans le domaine de la planification ou pour la définition de normes pour la qualité ou la performance des services locaux, l'État exerce semble-t-il de véritables contrôles d'opportunité sur des compétences, tâches et fonctions propres des collectivités locales.

167. Pour ces raisons, les rapporteurs ont constaté sur ce point une violation partielle de l'article 8.2 de la Charte.

#### **4.7.3 Article 8.3 (analyse et conclusion)**

168. Soulignons tout d'abord que la Turquie n'a pas ratifié l'article 8.3 de la Charte et n'est donc pas liée par ce paragraphe. Cela étant, dans un souci d'exhaustivité, cet aspect de l'administration locale doit aussi être évoqué.

169. Comme on l'a vu précédemment, les autorités centrales turques appliquent un large éventail de pratiques et de mécanismes d'intervention dans les activités des collectivités locales. Toutes ces pratiques sont certes régies par des normes juridiques, mais on peut se demander si elles sont conformes au principe de proportionnalité énoncé à l'article 8.3 de la Charte. Les rapporteurs pensent que tel n'est pas le cas, du fait que le champ et l'intensité de ces contrôles et leur poids cumulé font peser sur les collectivités locales une pression contraire à la fois à la lettre et à l'esprit de la Charte. L'effet cumulé de ces pratiques ne respecte pas l'exigence de proportionnalité de l'ingérence dans les affaires locales. De plus, la révocation de maires

et la nomination d'administrateurs du pouvoir central pour les remplacer constituent une pratique particulièrement intrusive et néfaste pour la démocratie locale, appliquée alors que des mécanismes peut-être plus proportionnés seraient envisageables.

170. Pour ces raisons, et quoique le pays ne soit pas lié par cette disposition, les rapporteurs considèrent que la situation en Turquie n'est pas conforme à l'article 8.3 de la Charte.

#### 4.8 Article 9 – Ressources financières

##### Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

##### 4.8.1 Article 9.1 et article 9.2 (analyse et conclusion)

171. L'analyse de l'article 9.1 et de l'article 9.2 de la Charte sera menée conjointement, du fait qu'ils sont étroitement liés.

172. Les collectivités locales de Turquie ont droit à des ressources financières propres, dont elles peuvent disposer dans l'exercice de leurs compétences. Du point de vue juridique, les principaux textes législatifs pertinents sont la loi n° 2464 sur les recettes municipales, la loi n° 5779, adoptée en 2008 telle qu'amendée, la loi n° 5018 sur l'administration et le contrôle budgétaires publics et les lois annuelles sur le Budget général de la République de Turquie.

173. Pour ce qui concerne leur autonomie financière, les collectivités locales approuvent librement leurs propres budgets annuels, dans le respect des normes statutaires et des lignes directrices du ministère du Trésor et des Finances concernant l'élaboration des budgets. De plus, en vertu de la loi n° 5393, les maires adressent le projet de budget au ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation pour ajout au projet de budget de l'État, mais ce ministère n'est pas habilité à amender ou modifier le budget local de quelque manière que ce soit. Par ailleurs, les municipalités décident aussi librement de leurs propres dépenses, sauf dans le cas évidemment des dotations globales ou réservées. Cette liberté est compatible avec l'obligation de rendre compte régulièrement au ministère des Finances de l'état d'exécution des budgets locaux.

174. Bien que l'article 59 de la loi sur les municipalités et certains articles d'autres lois connexes contiennent une énumération des différentes sources de revenu des collectivités locales de Turquie, aux fins du présent rapport nous pouvons diviser les recettes financières en question entre les catégories détaillées dans les prochains paragraphes.

i **Impôts partagés** : aux termes de la loi n° 5779, adoptée en 2008 et telle qu'amendée, les collectivités locales ont droit à une part ou une proportion du produit annuel de certains impôts nationaux, un chapitre désigné sous l'appellation Recettes fiscales du budget général (RFBG). L'impôt le plus important est l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le pouvoir central collecte ces impôts et en distribue des parts ou pourcentages différents aux collectivités locales. Cette part ou proportion des RFBG allouée aux différentes

catégories de collectivités locales est la suivante : les municipalités métropolitaines reçoivent 6 % des impôts collectés par l'État sur leur territoire respectif ; 0,50 % des RFBG sont alloués aux administrations provinciales spéciales ; 1,50 % des RFBG sont alloués aux municipalités non métropolitaines ; 4,50 % des RFBG sont alloués aux municipalités de district métropolitain (30 % de la part des municipalités de district métropolitain sont transférés aux municipalités métropolitaines)<sup>31</sup>. Le critère dominant pour la détermination de ces parts est la population de la collectivité locale concernée, mais d'autres critères marginaux sont aussi définis aux fins d'une fonction de péréquation du système (voir ci-dessous, section 4.8.5). Cette source de recettes a augmenté au fil des années dans la structure des ressources des collectivités locales et elle constitue la plus grande part des budgets municipaux totaux.

175. Bien que la pratique et la terminologie turques qualifient cette source comme étant des « impôts partagés », et bien qu'ils soient décrits d'un point de vue technique comme des « transferts non conditionnels », il est à noter que les collectivités locales n'ont aucune compétence réglementaire, administrative ou exécutive concernant ces impôts : elles ne les collectent pas, elles n'ont pas le droit d'imposer un supplément sur le taux fixé par le pouvoir central, etc. Les collectivités locales n'ont, au mieux, qu'un rôle limité dans la réglementation et la collecte de ces impôts : elles reçoivent simplement ces fonds du pouvoir central. Par conséquent, et compte tenu de sa finalité et de son mode d'administration, cette source de recettes pourrait aussi être considérée comme une « dotation générale » ou comme un instrument de péréquation financière (voir ci-dessous, section 4.8.5).

ii **Ressources fiscales propres** : les collectivités locales de Turquie ne sont pas autorisées à imposer les revenus (aussi bien des personnes physiques que des entreprises), cette compétence étant du ressort exclusif de l'État. Cependant, elles peuvent collecter un certain nombre d'autres impôts, dont le plus important est la taxe sur les biens immobiliers. Ces impôts sont présentés ci-dessous en lien avec l'article 9.3 de la Charte.

iii **Droits et redevances** : les collectivités locales peuvent percevoir des droits et redevances pour l'utilisation de biens publics ou l'offre de certains services locaux tels que la délivrance d'autorisation ou de certificats. Ces droits et redevances sont présentés plus en détail en lien avec l'article 9.3 de la Charte.

iv **Dotations (globales et d'investissement)** accordées aux collectivités locales sur le budget de l'État. Elles sont présentées plus en détail ci-dessous en lien avec l'article 9.7 de la Charte.

v **Amendes et pénalités** pour les infractions mineures, comme les violations des règles de stationnement.

vi **Les recettes de droit privé**, telles que celles qui proviennent de la vente, la location ou la cession à bail de biens municipaux, des bénéfices économiques d'entreprises locales, de la vente de publications ou du produit d'opérations de privatisation. Les conseils municipaux sont habilités à décider de la privatisation des sociétés, entreprises et filiales de la municipalité. Le produit des privatisations est comptabilisé parmi les recettes budgétaires locales. Les recettes provenant des entreprises locales et d'opérations sur les biens municipaux représentaient 14,8 % des recettes municipales totales en 2013<sup>32</sup>.

vii **L'emprunt** et l'accès aux marchés des capitaux. Cette source de recettes est présentée plus en détail ci-dessous, en lien avec l'article 9.8 de la Charte.

viii **Autres sources** diverses et mineures, telles que les donations.

176. Aux fins du présent rapport, les recettes provenant des sources identifiées sous les points (ii), (iii), (v), (vi), (vii) et (viii) ci-dessus peuvent être classées parmi les « recettes propres ». D'après l'Union des municipalités de Turquie, le chapitre des recettes propres représente au total 48,8 % des budgets municipaux<sup>33</sup>, ce qui constitue un pourcentage relativement élevé à l'échelle européenne, et plus encore pour le sud-est du continent. Une autre estimation du poids relatif des « recettes propres » des collectivités locales est celle qu'a réalisée le Réseau des associations de pouvoirs locaux d'Europe du Sud-Est (NALAS). Selon cette organisation, « les collectivités locales de Turquie tirent plus de 42 % de leurs recettes de

31 Données fournies par le ministère du Trésor et des Finances en janvier 2020.

32 Source : Union des municipalités de Turquie (TBB) (2015), "Local governments in Turkey".

33 Ibid.

sources sur lesquelles elles exercent une forme de contrôle, ce qui représente une proportion conforme à la plupart des normes européennes. »<sup>34</sup>

177. Afin de déterminer dans quelle mesure les ressources financières des collectivités locales de Turquie sont « suffisantes », et d'évaluer le degré de décentralisation budgétaire, des données et des indicateurs divers doivent être pris en considération. Dans ce domaine, les indicateurs les plus communément utilisés consistent à exprimer les recettes et dépenses locales en proportion des recettes et dépenses publiques totales et en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Ainsi, les recettes des collectivités locales représentent 5 % du PIB total, tandis que celles du pouvoir central représentent 33,2 % du PIB (chiffres de 2015). Un autre élément de référence intéressant pour mesurer le degré de décentralisation financière est le pourcentage des dépenses des collectivités locales sur des dépenses publiques totales. Ce pourcentage est habituellement estimé à 12-13 %, soit un chiffre relativement faible à l'échelle européenne, surtout si l'on considère qu'il n'y a pas de niveau régional d'autorité en Turquie.

178. La composition ou structure des recettes locales est un facteur utile pour déterminer le degré d'autonomie financière des collectivités locales. En 2015, ces chiffres pour la Turquie étaient les suivants :

- a. recettes propres : 42 %
- b. impôts partagés : 50 %
- c. dotations générales : 8 %<sup>35</sup>

179. Pour ce qui est des dépenses des collectivités locales de Turquie, leur composition en 2015 était la suivante :

- investissements : 34 %
- salaires : 17 %
- biens et services : 42 %
- subventions et transferts : 3 %
- autres : 4 %

180. Lors des entretiens de la délégation avec divers interlocuteurs, les rapporteurs n'ont pas entendu de plaintes récurrentes ou spécifiques selon lesquelles les collectivités locales seraient sous-financées ou n'auraient pas les fonds nécessaires pour exercer une compétence ou une fonction donnée. Au contraire, ils ont dans l'ensemble fait part de leur satisfaction concernant leur situation et les modalités financières actuelles.

181. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que la situation en Turquie est conforme à l'article 9.1 et l'article 9.2 de la Charte.

#### 4.8.2 Article 9.3 (analyse et conclusion)

182. Comme on l'a vu, les collectivités locales turques ont leurs propres impôts « locaux », au vrai sens du terme, et peuvent collecter différentes sortes de droits et redevances<sup>36</sup>. Ces deux catégories sont présentées ci-dessous.

i **Ressources fiscales propres** : Les collectivités locales de Turquie ne sont pas autorisées à imposer les revenus, cette compétence étant du ressort exclusif de l'État. Cependant, elles peuvent collecter un certain nombre d'autres impôts et taxes, parmi lesquels :

- *Taxe sur les biens immobiliers* : La taxe sur les biens immobiliers est la plus importante de toutes les ressources fiscales locales. Son taux est de 0,1 % de la valeur des biens pour les résidences et de 0,2 % pour les autres bâtiments (dans les métropoles, ces taux sont doublés). La valeur des biens est évaluée et revalorisée tous les quatre ans par une commission interministérielle.

- *Taxe d'assainissement* : Les locaux d'habitation et professionnels sont soumis à cette taxe couvrant les services assurés par la municipalité concernant les déchets solides. Dans le cas des locaux professionnels,

34 Voir : Réseau des associations de pouvoirs locaux d'Europe du Sud-Est (NALAS) : *Fiscal decentralisation indicators for South-East Europe: 2006-2014*, (2015).

35 Voir : NALAS, op. cit. dans la note précédente. La différence entre les chiffres proposés sous le concept de "recettes propres" par le NALAS et l'UMT peut provenir d'une catégorisation différente de certaines sources, puisque le terme « recettes propres » n'est pas un terme juridique et peut recevoir des interprétations diverses.

36 Voir : TBB, *Local governments...* op.cit, note de bas de page 12, p. 50-52.

elle est calculée sur la base de critères tels que le nombre d'employés ou la capacité d'accueil des hôtels, par exemple.

- *Taxe sur les annonces et la publicité* : Cette taxe est perçue pour les annonces et la publicité faites sur le territoire de la municipalité. Son taux est calculé d'après l'espace occupé par l'affichage. Les taux minimal et maximal de cette taxe sont fixés par la loi. La Présidence de la République de Turquie établit des catégories de municipalités et fixe les taux pour chaque groupe de collectivités locales.

- *Taxe sur les divertissements* : Les entreprises de divertissement situées sur le territoire d'une municipalité (cinémas, lieux de paris, etc.) sont assujetties à cette taxe, dont les taux sont déterminés par la Présidence de la République de Turquie.

- *Taxe sur la consommation d'électricité et de gaz de houille*

- *Taxe sur les communications.*

183. Comme on le voit, le nombre et les types d'impôts locaux sont relativement variés. Les recettes fiscales représentent 22-23 % des recettes « propres » des municipalités. Cependant, il est à souligner que la réglementation et les taux de ces impôts et taxes sont exclusivement imposés par l'État. Par conséquent, les collectivités locales n'ont pas le pouvoir de modifier ou d'adapter les taux de ces impôts aux besoins municipaux, de sorte que ces modalités ne satisfont pas aux exigences de la Charte.

ii **Droits et redevances** : Les collectivités locales peuvent percevoir des droits et redevances liés à l'utilisation de services, comme il est indiqué brièvement ci-dessous.

a. *Droits* : Tout d'abord, les municipalités perçoivent des droits pour certains services, tels que la construction de bâtiments et la délivrance de licences commerciales. Il existe divers autres droits, notamment sur l'urbanisme, l'eau de source, etc. La plupart de ces droits (notamment sur la construction de bâtiments et la délivrance de licences commerciales) sont calculés d'après la surface des bâtiments ou établissements. Les droits représentent une source de recettes importante, constituant 9,16 % des recettes propres des municipalités<sup>37</sup>. Les taux inférieur et supérieur des droits sont définis par la législation nationale. Dans cette fourchette, le Conseil des ministres classe les municipalités d'après leurs indices de développement économique, et le conseil municipal fixe les taux spécifiques applicables dans chaque quartier de la municipalité.

184. Enfin, les personnes qui utilisent des lieux publics tels que des routes, des ponts ou des espaces piétonniers à des fins commerciales sur le territoire de la municipalité sont redevables de certains droits, par exemple les frais de stationnement sur la voie publique.

185. Les taux minimaux et maximaux des droits sont définis par la loi n° 2464 sur les recettes municipales. Le Conseil des ministres établit des catégories de municipalités d'après leur niveau de développement. Le montant des droits est établi sur la base de cette classification. Cependant, le conseil municipal a la possibilité de fixer des taux différents pour les quartiers ou arrondissements ayant des niveaux de développement économique différents.

b. *Contributions spéciales* : Outre les droits proprement dits, les municipalités de Turquie peuvent aussi prélever une « contribution aux dépenses d'investissement », payable par les propriétaires fonciers. Cette contribution vise à aider les collectivités locales à financer la construction de routes locales et d'infrastructures d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées.

c. *Redevances pour des services* : Des redevances sont perçues pour divers services assurés par les municipalités à la demande de particuliers ou d'entreprises ; ces redevances ne peuvent porter sur des services déjà assujettis à des taxes, droits ou contributions. Les plus importantes de ces redevances collectées par les communes portent notamment sur l'eau et les transports publics. Les municipalités proposent aussi des services payants tels que le nettoyage des réservoirs d'eau, le ramonage, etc. Les barèmes sont définis par le conseil municipal.

---

37 Source : Union des municipalités de Turquie : *op. cit* note de bas de page 12.



186. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que les impôts, droits et redevances locaux sont suffisamment nombreux et diversifiés, mais que les collectivités locales ne disposent que d'un pouvoir limité pour fixer le taux des impôts locaux. Par conséquent, la situation en Turquie n'est que partiellement conforme à l'article 9.3 de la Charte.

#### **4.8.3 Article 9.4 (analyse et conclusion)**

187. La Turquie n'a pas inclus l'article 9.4 parmi les dispositions de la Charte qu'elle a ratifiées. Elle n'est donc pas liée par cette disposition. Cela étant, dans un souci d'exhaustivité, cet aspect de l'administration locale doit aussi être évoqué.

188. Compte tenu du système et de la structure des finances locales, tels que présentés dans le présent rapport, on peut conclure que les différents types de recettes des collectivités locales sont suffisamment diversifiés, puisqu'ils couvrent toutes les sources possibles de financement local habituellement présentes dans la plupart des systèmes européens de finances locales. Le caractère « évolutif » ou non du système de finances locales est plus difficile à évaluer et nécessiterait une analyse plus approfondie, s'agissant d'un concept très subtil et même controversé. Quoiqu'il en soit, pendant (et après) la mission, les représentants locaux n'ont à aucun moment déploré que le système financier de la Turquie les empêcherait de suivre l'évolution réelle des coûts liés à l'exercice de leurs responsabilités. D'ailleurs, la plupart des différents éléments constitutifs du système de finances locales sont actualisés ou augmentés régulièrement. Dans certains domaines, cependant, tels que les droits et redevances sur les services, les collectivités locales n'ont qu'une capacité limitée à augmenter ces recettes.

189. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que la situation en Turquie est conforme à l'article 9.4 de la Charte.

#### **4.8.4 Article 9.5 (analyse et conclusion)**

190. En Turquie, la péréquation financière est réalisée principalement par le biais des impôts partagés et par la part que chaque collectivité locale est habilitée à recevoir chaque année à ce titre.

191. Par exemple, comme on l'a vu, les municipalités métropolitaines se voient allouer 6 % des Recettes fiscales du budget général. Cependant, toutes les municipalités métropolitaines ne reçoivent pas la même part « mathématique ». Toutes reçoivent certes 60 % de cette part directement, mais les 40 % restants sont versés dans un compte ou fond spécial commun. Sur ce fond, 70 % sont redistribués aux municipalités métropolitaines selon leur population et 30 % selon leur superficie. La péréquation entre les municipalités métropolitaines s'effectue donc en allouant davantage de fonds à celles qui ont les revenus les plus faibles. Le ministère du Trésor et des Finances est l'organe chargé de répartir ces fonds entre les municipalités métropolitaines.

192. Dans le cas des municipalités de district, il est indiqué ci-dessus qu'elles reçoivent 4,5 % des recettes fiscales centrales. Cependant, toutes ces municipalités ne reçoivent pas exactement ce pourcentage, puisque 90 % de cette part sont répartis entre les différentes municipalités selon leur population et 10 % selon leur superficie. Le critère de la taille géographique vise à promouvoir la péréquation en faveur des municipalités les moins densément peuplées.

193. Dans le cas des autres municipalités, il est indiqué ci-dessus qu'elles reçoivent 1,5 % des recettes fiscales centrales. Cependant, là encore il existe différents sous-pourcentages, calculés afin d'obtenir une forme de redistribution de ces transferts : 80 % de cette dotation globale sont répartis entre les municipalités selon leur population et 20 % sur la base d'un « indice de développement socio-économique ». Cet indice permet de répartir les collectivités locales en cinq groupes, dont le moins développé obtient 23 % du fonds commun et le plus développé, 17 % de ce fonds. Ainsi, la péréquation financière entre les municipalités ordinaires se fait en accordant un pourcentage plus important aux collectivités les moins développées.

194. Par ailleurs, 0,1 % des recettes budgétaires totales sont alloués aux municipalités de moins de 10 000 habitants (elles sont au nombre de 708). Sur cette part, 65 % sont répartis équitablement et 35 % en fonction de leur population. Ce dispositif constitue une péréquation financière secondaire pour les municipalités les plus petites. Enfin, les administrations provinciales spéciales reçoivent 0,5 % des recettes fiscales de l'État, dont 50 % sont répartis d'après la population, 10 % d'après la superficie, 10 % d'après le

nombre de villages, 15 % d'après la population rurale et 15 % d'après l'indice de développement de la province.

195. Lors des diverses réunions avec la délégation, les représentants locaux ont indiqué qu'ils étaient globalement satisfaits du système actuel de péréquation financière.

196. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la situation en Turquie est conforme à l'article 9.5 de la Charte.

#### **4.8.5 Article 9.6 (analyse et conclusion)**

197. La Turquie n'a pas inclus l'article 9.6 parmi les dispositions de la Charte qu'elle a ratifiées. Elle n'est donc pas liée par cette disposition. Cela étant, dans un souci d'exhaustivité, cet aspect de l'administration locale doit aussi être évoqué.

198. À ce sujet, les rapporteurs considèrent que ce qui a été dit ci-dessus en lien avec l'article 4.6 de la Charte (droit des collectivités locales d'être consultées d'une manière générale) vaut aussi *mutatis mutandis* pour la question spécifique visée à l'article 9.6. En Turquie, il n'existe pas d'organe spécifique pour la consultation des collectivités locales ni pour des négociations politiques entre niveaux d'autorité sur les finances locales. De même, il n'existe pas de modèle spécifique établi pour la consultation sur les finances locales. Au contraire, le pouvoir central décide de manière unilatérale de la plupart des questions dans ce domaine ; il détermine non seulement les taux de certains impôts locaux, mais aussi les montants minimaux et maximaux de nombreux droits municipaux. Par ailleurs, il y a une « cohérence » dans la ratification de la Charte par la Turquie, puisque ni l'article 4.6 (disposition générale) ni l'article 9.6 (disposition spécifique) n'a été ratifié. Cela peut assurément être le signe d'une absence de volonté d'engager un dialogue interterritorial, qui renforce une fois encore la tendance centralisatrice du pays.

199. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la situation en Turquie n'est pas conforme à l'article 9.6 de la Charte.

#### **4.8.6 Article 9.7 (analyse et conclusion)**

200. L'article 9.7 est une autre disposition de la Charte qui n'a pas été ratifiée et n'est donc pas contraignante pour le pays. Cet aspect de l'administration locale doit toutefois être évoqué.

201. L'État alloue sur son budget différents types de transferts aux collectivités locales sous la forme de dotations réservées (dotations globales, dotations aux investissements, etc.). Les dotations conditionnelles sont habituellement utilisées pour aider les collectivités locales les plus pauvres. Par exemple, par le passé le Programme *Koydes* a apporté un soutien additionnel aux villages et le Programme *Beldes* est venu en aide aux petits districts. Ces programmes ont aidé des villages et des districts à mener à bien des projets d'investissements qu'ils n'auraient pas pu réaliser par eux-mêmes, portant le plus souvent sur l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées et la construction de routes locales.

202. Il convient également de mentionner la « subvention municipale », financement spécial inclus dans le Budget stratégique de la Présidence pour la réalisation de projets d'investissement dont les municipalités ont besoin. Ce financement peut être utilisé par les municipalités sur autorisation du Président.

203. Même si la part des impôts centraux allouée aux collectivités locales (« impôts partagés ») est considérée comme une « dotation », en règle générale ces transferts ne sont pas « réservés » puisqu'ils servent à couvrir les dépenses opérationnelles et de fonctionnement de la collectivité locale. La proportion des dotations strictement « réservées » au sein des budgets locaux est très limitée.

204. Cependant, les représentants locaux ont déploré, si les recettes « ordinaires » ou « objectives » des communes sont parfaitement transparentes (impôts partagés), que les financements spécifiques ou extraordinaires (tels que les dotations décrites ici) soient néanmoins soumis à des considérations politiques et subjectives, telles que l'affiliation politique du maire et son affinité avec le pouvoir central.

205. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que l'article 9.7 est respecté en Turquie, puisque la plupart des dotations aux collectivités locales ne sont pas réservées pour le financement de projets spécifiques.

#### 4.8.7 Article 9.8 (analyse et conclusion)

206. Les municipalités peuvent avoir accès à l'emprunt en tant que source supplémentaire de recettes lorsque les dotations sur le budget de l'État et leurs recettes propres ne sont pas suffisantes. Les investissements dans des infrastructures souterraines, des stations d'épuration des eaux usées et d'autres grandes infrastructures sont souvent financés par l'emprunt. Les municipalités peuvent aussi émettre des obligations afin de financer des projets inclus dans le programme d'investissement local. Les articles 68 et suivants de la loi de 2005 sur les municipalités sont les dispositions les plus pertinentes à ce sujet, conjointement avec la loi n° 4749 relative aux finances publiques et à la gestion des dettes.

207. Traditionnellement, l'UE considère que la dette publique générale de la Turquie est relativement faible (32,2 % au deuxième trimestre 2019)<sup>38</sup>, et que la part des collectivités locales sur ce chiffre est aussi habituellement faible. Par conséquent, l'endettement des collectivités locales n'est pas un sujet de préoccupation dans le pays.

208. Le ministère du Trésor et des Finances suit attentivement le taux d'endettement des collectivités locales et évoque explicitement cette question dans un rapport spécifique appelé *Rapport sur la gestion de la dette publique*, qui est publié chaque mois. D'après cette source ministérielle, le montant total de la dette de l'État en juin 2019 était d'environ 1 334 350 millions de liras turques (LT), tandis que la dette des collectivités locales ne représentait que 72 214 millions de LT<sup>39</sup>.

209. Comme dans la plupart des pays d'Europe, la loi impose certaines limites et restrictions à l'emprunt et à l'endettement des collectivités locales. D'une part, une municipalité n'a pas le droit d'emprunter en vue de couvrir ses dépenses opérationnelles, l'emprunt n'étant autorisé qu'à des fins d'investissement ; deuxièmement, une municipalité ne peut pas emprunter davantage que le montant total de ses recettes au cours de l'exercice précédent (une fois et demie ce montant dans le cas des municipalités métropolitaines). Cependant, aucune restriction ne s'applique à l'emprunt pour un projet d'infrastructures faisant appel à des technologies de pointe et nécessitant d'importantes ressources financières, si le Conseil des ministres approuve le projet.

210. D'autre part, tout emprunt d'une municipalité est soumis à l'approbation du conseil municipal et, sauf dans certains cas, l'approbation du pouvoir central est également requise. À ce sujet, pour les emprunts conclus par une municipalité et représentant moins de 10 % des recettes de l'exercice précédent, l'approbation du pouvoir central n'est pas requise ; pour les montants supérieurs à ce seuil, l'accord du ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation doit être demandé.

211. Une autre mesure de précaution prévoit que les opérations d'emprunt qui représentent plus de 100 % des recettes de l'exercice précédent ne sont possibles que pour de gros projets d'infrastructures et avec l'accord de la Présidence de la République.

212. L'emprunt auprès d'organismes de crédit étrangers est aussi limité, dans la mesure où il n'est possible que pour des investissements dans des infrastructures et avec l'accord de la Présidence de la République. Pour l'emprunt à l'étranger, l'avis positif du Sous-Secrétariat au Trésor est requis si la municipalité veut obtenir la garantie du trésor national. L'autorisation du ministère des Finances est également requise lorsqu'une collectivité locale veut émettre des obligations sur le marché interne. Si une municipalité contracte un emprunt en violation de ces limites et procédures, la responsabilité financière des responsables locaux compétents peut être engagée.

213. Les municipalités métropolitaines sont tenues de fournir des informations détaillées sur leurs finances au ministère des Finances deux fois par an afin de permettre au ministère de vérifier si elles respectent les limites légales et réglementaires relatives à l'endettement local.

214. Dans le domaine de l'emprunt, il convient de mentionner également la Banque des provinces (ILBANK). Cet organe a été créé en 1933 afin de financer les activités d'aménagement du territoire des municipalités et d'apporter une aide financière technique aux collectivités locales. Ses membres fondateurs étaient les administrations provinciales spéciales et les municipalités<sup>40</sup>.

38 Données du ministère du Trésor et des Finances de la République de Turquie, fournies en janvier 2020.

39 Ministère du Trésor et des Finances de la République de Turquie, « Rapport sur la gestion de la dette publique », n° 172, novembre 2019.

40 TBB, *Local governments*, op. cit, note de bas de page 12, p. 55.

215. La Banque des provinces est financée par un pourcentage de la part des collectivités locales au sein des recettes fiscales de l'État (telle que décrite ci-dessus), ce pourcentage étant déduit de la dotation aux municipalités et transféré à la Banque. La Banque des provinces fournit une assistance pour la conception de projets des collectivités locales et propose aussi un financement sous la forme de prêts pour les projets d'infrastructures des municipalités (jusqu'à 400 millions USD). La Banque accorde des prêts à court terme pour les besoins de trésorerie et le financement d'investissements à des taux inférieurs à ceux du marché. En ce sens la Banque des provinces peut être décrite comme une banque publique de développement pour les collectivités locales.

216. Enfin, les municipalités peuvent aussi emprunter auprès d'organisations telles que la Banque européenne d'investissement, la Banque asiatique d'investissement et d'autres institutions internationales. Cette possibilité est régie par des dispositions spécifiques.

217. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que la situation en Turquie est conforme à l'article 9.8 de la Charte.

#### **4.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales**

##### **Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales**

1. Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
2. Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.
3. Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

##### **4.9.1 Article 10.1 (analyse et conclusion)**

218. Les collectivités locales de Turquie ont le droit de coopérer et de s'associer avec d'autres collectivités locales du pays au sein de structures et d'organes collectifs. Ainsi, les municipalités de Turquie peuvent établir des associations ou des partenariats entre elles pour la réalisation de tâches d'intérêt commun et afin d'assurer des services locaux communs. La coopération intermunicipale existe principalement dans les domaines des infrastructures économiques et techniques, des services municipaux, des services sociaux, des services culturels, du renforcement des capacités institutionnelles et du développement économique. Elle se matérialise en général sous la forme d'un « accord de partenariat ».

219. En 2015, il existait 342 associations municipales de ce type, dont 99 dans le domaine de la protection de l'environnement et de la construction et l'entretien d'infrastructures, et 92 dans celui de la distribution d'eau potable et de l'assainissement<sup>41</sup>. De plus, une large majorité des municipalités métropolitaines ont leurs propres relations de jumelage avec d'autres villes de Turquie. Près de la moitié de ces jumelages ont été établis par Istanbul, Izmir, Bursa, Ankara et Antalya.

220. Les associations représentatives des collectivités locales peuvent aussi servir de forum pour promouvoir la coopération intermunicipale. Par exemple, l'Union des municipalités de Marmara (UMM, voir ci-dessous) joue depuis sa création en 1975 un rôle important dans la promotion d'une culture d'accord et de collaboration entre collectivités locales partenaires et dans la création de structures de coopération entre ces municipalités.

221. Compte tenu des considérations ci-dessus, les rapporteurs estiment que la situation en Turquie est conforme à l'article 10.1 de la Charte.

##### **4.9.2 Article 10.2 (analyse et conclusion)**

222. La Turquie n'a pas inclus l'article 10.2 dans son instrument de ratification et, par conséquent, n'est pas liée par ce paragraphe de la Charte. Cependant, dans un souci d'exhaustivité, cet aspect de l'administration locale doit aussi être évoqué. Aux fins de cette analyse, il convient d'examiner deux

<sup>41</sup> Voir : TBB ; local governments in Turkey, op. cit.

dimensions différentes : le droit d'adhérer à une association nationale et celui d'appartenir à des associations internationales.

#### *Associations nationales*

223. En Turquie, les collectivités locales ont le droit d'appartenir à des associations pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs. Les unions de collectivités locales sont régies par un texte législatif spécifique (la loi n° 5355 sur les Unions de collectivités locales)<sup>42</sup>.

224. La principale association municipale est l'Union des municipalités de Turquie (UMT ; *Türkiye Belediyeler Birliği* en turc, TBB). Elle a été établie en 1945 en tant qu'association d'utilité publique et, en 2002, a acquis son statut actuel par une décision du Conseil des ministres. L'UMT est unique au sens où elle réunit toutes les municipalités du pays : toutes sont membres de droit de l'UMT. Par conséquent, elle est la seule association de ce type à l'échelle nationale.

225. L'UMT a pour mission de protéger les droits et les intérêts de toutes les municipalités de Turquie ; de défendre l'intérêt des municipalités et de les représenter au sein des instances et plateformes nationales et internationales ; de leur fournir des conseils, des formations pour les agents municipaux ainsi qu'un soutien et une aide techniques<sup>43</sup>. L'UMT promeut aussi la coopération intermunicipale et émet des avis sur les projets de lois ayant trait aux municipalités. À ce sujet, il a été indiqué à la délégation qu'à la fois les commissions parlementaires et les ministères spécifiques consultent les avis de l'Union sur les projets de lois. L'Union est financée par les cotisations de ses membres, qui sont versées par toutes les municipalités de Turquie. La délégation a eu le sentiment que l'UMT est une union forte et puissante, dotée de structures remarquables et d'un grand nombre d'employés, et probablement l'une des plus puissantes associations de pouvoir locaux d'Europe.

226. Cependant, l'UMT n'est pas la seule association représentative des collectivités locales de Turquie. Il existe aussi des unions régionales de municipalités telles que Mer Noire, Municipalités du Sud-Est, Égée, Trakya, etc.

227. Par exemple, l'Union des municipalités de Marmara (UMM), fondée en 1975, représente environ 200 collectivités locales situées dans la région de la mer de Marmara (y compris Istanbul) afin de mener des activités importantes dans des domaines tels que la formation, le conseil, les bibliothèques et publications locales, les activités scientifiques, la coordination et la coopération, les études sur les migrations et la cohésion sociale, la gestion de l'environnement et le renforcement des capacités<sup>44</sup>.

228. Lors de la procédure de consultation, le HDP a souligné que le ministère de l'Intérieur a résilié récemment l'adhésion de 70 membres de l'Union des municipalités d'Anatolie du Sud-Est (Güneydoğu Anadolu Belediyeler Birliği – GABB), tous conseillers du HDP, et que ce parti a ainsi perdu sa majorité à l'assemblée générale de la GABB. Cette résiliation est intervenue après la suspension du maire de Diyarbakir, qui présidait la GABB.

229. Enfin, l'Union des provinces représente les administrations provinciales spéciales qui existent encore dans le pays, c'est-à-dire les collectivités locales de deuxième niveau<sup>45</sup>.

230. Dans le cadre de la mission de suivi, la délégation du Congrès a tenu une réunion spécifique avec l'UMT et avec l'Union des provinces. Les hauts représentants des deux associations ont indiqué que, d'une manière générale, ils étaient satisfaits de la situation de l'administration et de la démocratie locales en Turquie, que ce soit en termes de cadre juridique, de compétences ou de financement. Ils sont fermement convaincus que les collectivités locales turques sont des autorités publiques puissantes et dotées d'une forte assise démocratique, et qu'elles sont un élément essentiel pour une bonne organisation territoriale de la Turquie. Ils sont globalement satisfaits du niveau actuel de décentralisation, qui (selon eux) respecte la plupart des normes européennes usuelles et s'inscrit harmonieusement dans l'histoire et le paysage politique actuel de la Turquie.

<sup>42</sup> <http://www.lawsturkey.com/law/law-of-unions-of-local-governments-5355>.

<sup>43</sup> Voir le site institutionnel de l'association : [www.tbb.gov.tr](http://www.tbb.gov.tr)

<sup>44</sup> Voir : [en.marmara.gov.tr](http://en.marmara.gov.tr)

<sup>45</sup> Voir : <http://www.vilayetler.gov.tr/>

### *Associations internationales*

231. La liberté générale dont jouissent les collectivités locales de Turquie pour former des associations représentatives nationales ou régionales ne se reflète pas dans leur capacité à former des associations internationales. En la matière, une interprétation rigide de la compétence exclusive de la République de Turquie dans le domaine des affaires étrangères impose une approche restrictive à cette dimension internationale spécifique des collectivités locales. Conformément à cette politique, l'article 74 de la loi de 2005 sur les municipalités (intitulé « Relations extérieures ») énonce diverses dispositions à ce sujet. Premièrement, les municipalités peuvent participer à des institutions et organisations internationales relatives à leur domaine d'activités en tant que membres fondateurs ou simples membres, sur décision du conseil municipal. Par ailleurs, la municipalité peut mener des projets conjoints d'activités ou de services, ou établir des relations d'association urbaine avec ces institutions, organisations et administrations locales étrangères. Cependant, « un principe fondamental exige de mener ces activités ... conformément aux politiques étrangères et aux accords internationaux et d'obtenir l'autorisation préalable du ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation ».

232. Comme on le voit, le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisation dispose d'un droit d'intervention décisive dans ce domaine, qui peut restreindre le déploiement libre et entier de la dimension de coopération internationale des collectivités locales. Cela ne signifie pas que, dans les faits, les associations de collectivités locales de Turquie sont coupées du reste du monde. Par exemple, l'Union des municipalités de Turquie (UMT) est membre du Conseil des communes et régions d'Europe (CECR), la plus ancienne et plus vaste association européenne de pouvoirs locaux et régionaux, et l'Union des municipalités de Marmara (UMM) est partenaire du NALAS, une association internationale regroupant des associations nationales ou régionales de pouvoirs locaux du sud-est de l'Europe.

233. Cependant, la nécessité d'obtenir l'autorisation du pouvoir central pour participer à de telles activités est un aspect qui, de l'avis des rapporteurs, entraîne que la situation en Turquie ne satisfait pas aux exigences de la Charte à ce sujet.

234. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que la situation en Turquie n'est que partiellement conforme aux exigences de l'article 10.2 de la Charte.

#### **4.9.3 Article 10.3 (analyse et conclusion)**

235. La Turquie n'a pas inclus l'article 10.3 de la Charte parmi les dispositions qu'elle a ratifiées. Cela étant, dans un souci d'exhaustivité, cet aspect de l'administration locale doit aussi être évoqué.

236. Premièrement, en vertu de la législation actuelle de la Turquie, toutes les initiatives ou tous les projets de coopération de municipalités avec des collectivités locales étrangères sont soumis à l'approbation du pouvoir central. Par exemple, une demande de jumelage avec une municipalité d'un autre pays requiert une telle approbation.

237. D'un autre côté, la Turquie a signé (1998) et ratifié (2000) la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), un traité international qui est entré en vigueur pour la Turquie le 12 octobre 2001.

238. Quoi qu'il en soit, et du moins dans les faits, les collectivités locales de Turquie participent à de multiples initiatives et projets de coopération avec des collectivités locales d'autres États. Ces initiatives transnationales sont fréquemment encouragées par les associations représentatives des collectivités locales, et l'UMT sert souvent d'intermédiaire entre des municipalités turques et étrangères et mène des projets conjoints avec des associations de pouvoirs locaux étrangères. Par exemple, l'association nationale mène de nombreux projets de coopération et de partenariat avec des collectivités locales et associations étrangères, parmi lesquels : le Projet pour un réseau de partenariats municipaux (*Tusenet*) avec l'Association suédoise des autorités locales et régionales (SALAR) ; le projet « Logo » avec l'association néerlandaise VNG ; et la promotion de partenariats internationaux entre des municipalités turques et espagnoles. Grâce à ces initiatives, plusieurs dizaines de municipalités turques ont établi des jumelages et d'autres relations de coopération avec des municipalités néerlandaises, suédoises et espagnoles. L'Union propose aussi des formations et des transferts d'expérience à des collectivités locales d'autres pays, notamment de la région des Balkans et du Proche-Orient. Un autre exemple de promotion de la coopération internationale entre les

collectivités locales est celui de l'Union des provinces, qui organisera en 2020 une grande conférence internationale sur les jumelages des villes en 2020.

239. Outre ces activités menées par des associations représentatives, de nombreuses municipalités de Turquie ont mis en place leurs propres actions et projets, dans le cadre desquels elles coopèrent avec des collectivités locales d'autres pays. Bien sûr, le présent rapport ne peut pas donner une description détaillée des activités de ce type, puisque de nombreuses collectivités locales de Turquie ont établi des jumelages avec des collectivités locales étrangères, principalement de pays des Balkans occidentaux et orientaux, de Chypre du Nord ou de pays arabes et du Proche-Orient. Par exemple, Ankara entretient à elle seule de solides liens de coopération internationale avec d'autres villes, et a signé 51 accords de jumelage avec d'autres capitales du monde entier.

240. Compte tenu de ce qui précède, et quoique cette disposition ne soit pas juridiquement contraignante pour le pays, les rapporteurs estiment que la Turquie remplit de fait les exigences de l'article 10.3 de la Charte.

#### **4.10 Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale (analyse et conclusion)**

##### **Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale**

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

241. Soulignons d'emblée que la Turquie n'a pas inclus l'article 11 de la Charte parmi les dispositions qu'elle a ratifiées. Elle n'est donc pas liée par cette disposition. Cela étant, dans un souci d'exhaustivité, cet aspect de l'administration locale doit aussi être évoqué.

242. L'analyse de la protection légale de l'autonomie locale en République de Turquie doit porter sur deux aspects différents : d'une part, l'accès permanent des collectivités locales aux juridictions ordinaires et, d'autre part, leur accès à la Cour constitutionnelle pour défendre le principe de l'autonomie locale. Concernant ce premier aspect, les collectivités locales de Turquie ont effectivement qualité pour agir devant les juridictions ordinaires ou administratives afin de défendre leurs droits, leurs biens et les intérêts, au même titre que toute autre personne morale. Par exemple, lorsqu'un juge de paix, à la demande du ministère de l'Intérieur, décide que le gouverneur doit se substituer au maire pour administrer la municipalité en cas de négligence grave de la part de ce dernier (voir ci-dessus), la municipalité peut déposer une objection devant le tribunal civil de première instance contre la décision du juge de paix (article 57, loi sur les municipalités).

243. La délégation n'a eu connaissance d'aucune plainte de la part de dirigeants ou représentants locaux à ce sujet. Cette situation doit être combinée avec le principe selon lequel toutes les personnes ont le droit de saisir la justice, principe fondamental proclamé à l'article 36 de la Constitution : « Chacun a le droit, en se servant de tous les moyens et voies légitimes, de faire valoir ses droits devant les instances judiciaires en tant que demandeur ou défendeur et a droit à un procès équitable ».

244. Ce droit général d'accès aux tribunaux ne nous dispense pas d'analyser si les collectivités locales de Turquie disposent d'un recours ou d'une procédure juridictionnelle spécifique leur permettant de défendre le principe de l'autonomie devant les juridictions ordinaires ou administratives. La réalité est que tel n'est pas le cas. Les collectivités locales peuvent certes contester le fait que leurs biens ou leurs droits ont été affectés par une mesure gouvernementale, mais l'article 11 de la Charte requiert davantage, à savoir l'existence d'un recours ou d'une procédure juridictionnelle spécifique leur permettant de porter plainte pour une violation des principes de l'autonomie locale.

245. La possibilité pour les collectivités locales de saisir la Cour constitutionnelle est encore plus ténue, voire inexistante. En effet, dans le droit turc en vigueur, les collectivités locales n'ont pas qualité pour saisir la Cour constitutionnelle au sujet de l'inconstitutionnalité d'une loi ou en lien avec un recours spécifique alléguant une violation du principe d'autonomie locale (ou de celui de décentralisation). L'accès à ces procédures est restreint à certains requérants spécifiques, tels qu'un cinquième des membres du Parlement ou le Président de la République. Toutefois, il serait possible pour une collectivité locale d'engager une action devant une juridiction ordinaire ou administrative et pour celle-ci de soumettre une question préliminaire de constitutionnalité de la loi qui doit être appliquée dans le règlement de la procédure en lien avec la violation de l'article 127 de la Constitution. Cela ne s'est cependant jamais produit.

246. Dans ces conditions, comme on l'a vu à la section 3.3, il résulte qu'à ce jour le concept et le principe de l'autonomie locale n'ont joué aucun rôle dans le cadre du contrôle constitutionnel de la législation.

247. L'autre domaine d'activité important de la Cour constitutionnelle est le recours appelé « requête individuelle », qui permet à une personne physique ou morale d'alléguer une violation d'un droit fondamental protégé par le Constitution ou la Convention européenne des droits de l'homme. Ici encore, il n'existe aucune jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant l'autonomie locale, puisque la Charte n'est pas considérée comme un traité du domaine des droits de l'homme ou des droits fondamentaux, comme la CEDH, et que l'autonomie locale n'est pas considérée comme un droit fondamental (contrairement à la plupart des cours constitutionnelles).

248. Compte tenu de ce qui précède, et bien que la Turquie ne soit pas liée par cette disposition, la délégation estime que dans les circonstances actuelles le système d'administration locale de la Turquie ne satisfait que partiellement aux exigences énoncées dans l'article 11 de la Charte.

## **5. ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE**

249. Comme on l'a vu, il n'existe pas à proprement parler de « régions » ou de collectivités régionales autonomes en Turquie, au sens communément donné à ce terme en Europe. Le système constitutionnel de la Turquie est fondé sur une uniformité territoriale à l'échelle du pays, et il n'existe pas d'autorités ou organes régionaux au sens du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale. Les administrations provinciales spéciales sont de véritables collectivités locales de deuxième niveau (de même que les municipalités métropolitaines, comme on l'a vu), et ne peuvent pas être considérés comme des autorités ou organes « régionaux ».

250. Le pays est certes divisé en sept « régions » (*bölge*) pour des raisons de politique économique, de statistiques et d'autres finalités administratives, mais ces régions ne sont pas des organes de droit public au sens plein du terme et elles ne peuvent pas être considérées comme des instances régionales. Elles ne sont que de simples subdivisions du territoire national, servant les objectifs fonctionnels de l'État (notamment le développement économique de la nation).

## **6. AUTRES QUESTIONS LIÉES AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE**

251. Un rapport sur la situation de la démocratie locale en Turquie ne saurait être complet s'il n'évoquait ce qui constitue probablement l'aspect le plus sensible et le plus controversé du paysage national : la situation spécifique des collectivités locales et de la démocratie locale dans le sud-est du pays. Cette vaste partie de la Turquie couvre le territoire de plusieurs provinces. Dans cette région, pour des raisons historiques, une forte proportion de la population est d'origine kurde. Les Kurdes constituent une population dotée d'une certaine culture historique, de traditions et de leurs propres langues.

252. Brièvement, trois aspects différents relatifs à cette partie de la Turquie doivent être mentionnés, du point de vue spécifique du présent rapport. Premièrement, une vaste proportion de la population kurde a exprimé, de diverses manières, son souhait d'obtenir une forme d'autonomie, afin que la spécificité culturelle et linguistique kurde soit reconnue et soutenue. Deuxièmement, lors des élections locales organisées dans cette région, le HDP et les autres partis connexes pro-kurdes obtiennent régulièrement une vaste représentation politique et leurs représentants dirigent de nombreuses collectivités locales (102 lors des élections de 2014, 64 après celles de 2019). Le HDP, qui a remporté plus de 10 % des voix à l'échelle nationale lors des élections et siège au Parlement national depuis 2015, affirme qu'il y a un « problème kurde », un conflit politique non résolu, tandis que le pouvoir central nie absolument l'existence même d'un tel conflit et préfère parler d'un problème de terrorisme. Le troisième aspect pertinent tient au fait que, à la fin des années 1970, la région a vu naître le PKK/KCK, qui prône une forte autonomie, ayant même par le passé défendu une pleine indépendance de la région vis-à-vis de la Turquie. Cette organisation et ses satellites ont mené un combat armé violent contre l'État turc, entraînant depuis 1984 la mort de dizaines de milliers de personnes (militaires, combattants du PKK et civils). En 2002, le PKK a été inclus sur la liste de l'UE des organisations terroristes. Des attentats terroristes sont encore commis dans la région, dont un à Diyarbakir peu de temps avant la mission (12 septembre 2019), causant la mort de sept personnes.



253. Afin de combattre le terrorisme, la Turquie a adopté plusieurs textes dont le plus important est la loi contre le terrorisme (loi n° 3713 du 12 avril 1991), amendée sept fois depuis. Les groupes de défense des droits de l'homme et l'UE dans ses rapports de progrès annuels sur la Turquie ont de manière répétée critiqué le fait que la loi contre le terrorisme est utilisée de manière extensive depuis de nombreuses années pour poursuivre et condamner des personnes pour leurs discours, leurs écrits et leurs rassemblements non violents, sans preuve formelle qu'elles ont commis des actes pouvant raisonnablement être considérés comme des infractions. En conséquence de la tentative de coup d'état de juillet 2016, l'état d'urgence a été déclaré dans le pays et des mesures légales additionnelles et extraordinaires (décrets-lois) ont été prises pour combattre à la fois cette tentative et le terrorisme. Il a été estimé qu'aux fins de ce double objectif plus de 125 000 agents publics, exerçant une fonction dans l'administration centrale ou locale, dans les universités ou dans l'armée, ont été révoqués ou suspendus au motif de leur implication supposée à la tentative de coup d'état, d'une appartenance à une organisation terroriste ou parce qu'elles constituaient une menace, et que plus de 75 000 personnes ont été mises en détention préventive, d'après des statistiques officielles et diverses ONG. L'état d'urgence a été levé officiellement le 18 juillet 2018. Cependant, certaines des normes légales adoptées pendant cette période (notamment celles qui concernent les collectivités locales) ont été ratifiées par le parlement en tant que règlements et restent en vigueur.

### Les révocations de maires

254. Les révocations de maires dans différentes parties du pays, et en particulier dans le sud-est, sont malheureusement devenues un aspect récurrent du système turc d'administration locale. Comme on l'a vu, cette question a déjà fait l'objet de rapports du Congrès, dont le dernier en 2017<sup>46</sup>, à une période où l'état d'urgence était en vigueur (voir section 4.6.1) : en 2016, environ 94 maires et maires-adjoints (pour la plupart membres du parti allié du HDP le Parti démocratique des régions (DBP)) ont été suspendus de leur mandat et beaucoup ont été arrêtés, dans la période qui a suivi la tentative de coup d'état, et remplacés par des « administrateurs » nommés par le pouvoir central (voir ci-dessous).

255. Puisque cette question a déjà été examinée et évaluée plusieurs fois par le Congrès, nous ne répèterons pas en détail dans le présent rapport ce qui a été dit par le passé dans toutes les conclusions, résolutions et recommandations adoptées par le Congrès. Nous nous intéresserons plutôt aux faits et événements intervenus depuis les dernières élections locales, en mars 2019, dont nous tirerons les conclusions nécessaires.

256. Après la levée de l'état d'urgence, le cadre juridique de ces suspensions était constitué de l'article 127 de la Constitution et de la loi n° 5393 sur les municipalités, telle qu'amendée par le décret-loi n° 674 du 1<sup>er</sup> septembre 2016. Dans un souci d'exhaustivité et de clarté, ces deux dispositions sont reproduites ici :

- Article 127, Constitution de Turquie (quatrième alinéa) : « Le règlement des contestations relatives à l'acquisition de la qualité d'organe élu d'une administration locale et à la perte de cette qualité est soumis à un contrôle judiciaire. Toutefois, à titre provisoire jusqu'à la décision juridictionnelle définitive, le ministère de l'Intérieur peut suspendre de leur fonction les organes d'administration ou leurs membres à l'encontre desquels une enquête ou des poursuites ont été engagées pour une infraction commise dans l'exercice de leurs fonctions. »

- Article 47, loi sur les municipalités : Suspension de la fonction : « Les organes municipaux ou leurs membres à l'encontre desquels une enquête ou des poursuites ont été engagées pour une faute professionnelle peuvent être suspendus de leur fonction à titre de mesure de précaution jusqu'à la décision juridictionnelle définitive. La mesure de précaution doit être réexaminée tous les deux mois. Elle est levée si elle ne paraît pas utile pour l'intérêt public. La mesure de précaution consistant en la suspension de la fonction est également levée si l'autorisation d'enquêter n'est pas accordée, en cas de décision du tribunal d'abandonner les poursuites, ou en cas d'extinction de l'action publique, d'acquiescement, d'amnistie ou de condamnation pour une infraction n'exigeant pas la suspension de la fonction. »

- La décret-loi n° 674 du 1<sup>er</sup> septembre 2016 incluait certains articles ayant un impact direct sur la démocratie locale puisqu'ils ont modifié la loi sur les municipalités de diverses manières : (a) selon le texte modifié de l'article 45.1, lorsqu'un maire, un maire-adjoint ou un conseiller municipal est suspendu de sa fonction ou placé en détention au motif d'infractions liées au terrorisme, une personne « est désignée par

<sup>46</sup> Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie, 29 mars 2017.

les autorités » pour le remplacer ; (b) aux termes du nouvel article 57, s'il est établi qu'une forte perturbation du service affectera la municipalité, le gouverneur exécute le service concerné ou le fait exécuter par des institutions ou organisations de l'État. Cela peut conduire à la confiscation de ressources de la municipalité. L'État peut aussi révoquer le personnel local concerné. Le décret-loi permet aussi le remplacement « rétroactif », par des administrateurs, des maires qui ont été suspendus par le passé ou qui ont été remplacés en vertu des procédures « ordinaires » prévues à l'article 45 de la loi sur les municipalités (voir ci-dessous).

257. Une autre pratique structurelle, encore en vigueur, consiste pour le gouvernement turc à accuser le HDP pro-kurde d'agir en tant qu'aile politique du PKK et à affirmer que le HDP refuse de qualifier le PKK d'organisation terroriste et d'y renoncer publiquement. Les responsables gouvernementaux ont déclaré à plusieurs reprises que les maires et dirigeants locaux du HDP travaillent pour le PKK en soutenant moralement et financièrement ses actions, en transférant des fonds municipaux à l'organisation terroriste et en utilisant des locaux municipaux pour cacher des terroristes et les aider à commettre leurs actions. Lors de la procédure de consultation, les représentants du HDP ont contesté ces déclarations, soulignant qu'aucun maire kurde n'avait jamais été mis en accusation pour des soupçons de transfert de fonds municipaux au PKK. Les représentants du HDP ont aussi invoqué leur droit à la présomption d'innocence. Par conséquent, l'une des questions critiques est de savoir si la République de Turquie lutte efficacement contre le terrorisme ou si une définition trop inclusive du « terrorisme » peut menacer l'équilibre entre d'un côté une réponse forte et efficace au terrorisme et de l'autre la préservation des valeurs démocratiques et des droits de l'homme. Le fait est que plusieurs responsables locaux du HDP ont été condamnés à des peines de prison par les tribunaux chargés de statuer sur les infractions pénales graves<sup>47</sup> et que, dans de nombreux cas, ces peines s'élevant à de nombreuses années d'emprisonnement ont été confirmées par la Cour d'appel suprême<sup>48</sup>. Sur ce point, les représentants du HDP affirment que le code pénal est appliqué abusivement et que les tribunaux ne sont pas impartiaux en Turquie. À cet égard, les rapporteurs souhaitent mentionner les préoccupations exprimées de manière répétée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>49</sup> et la Commission de Venise concernant l'État de droit et l'indépendance de la justice en Turquie<sup>50</sup>.

258. La délégation a été informée que, pendant la période précédant les élections municipales de mars 2019, cinquante « co-maires » kurdes étaient encore en prison, dont 29 étaient en détention provisoire depuis environ deux ans. De plus, la délégation a eu connaissance de la situation de plusieurs élus locaux du sud-est du pays. Les rapporteurs ont pu rencontrer certains de ces élus à Diyarbakir (voir en annexe le programme de la visite de suivi). En particulier, la délégation a eu connaissance du cas de trois maires de cette région, dont la situation a non seulement bénéficié d'une large couverture médiatique<sup>51</sup> mais a également suscité l'attention d'organisations internationales de premier plan telles que l'Union européenne<sup>52</sup>. Il s'agit des maires métropolitains de Diyarbakir, Van et Mardin, qui ont été suspendus de leur fonction de maire et remplacés par des « administrateurs » (voir ci-dessous). Le cas de ces trois maires est présenté ci-dessous brièvement.

47 Par exemple, la « co-maire » de Karayazi, Mme Göksu, a été condamnée à 7 ans et demi de prison pour « appartenance à une organisation terroriste » par le tribunal d'Erzurum chargé de statuer sur les infractions pénales graves, et ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel suprême. De même, Mme Buluttekin, co-maire de la municipalité de Sur, a été condamnée à 10 mois de prison pour « propagande en faveur d'une organisation terroriste », le 17 septembre 2019.

48 Voir : Daily Sabah : « 41 maires révoqués condamnés à plus de 237 ans d'emprisonnement pour des accusations de terrorisme », 4 septembre 2019 : 41 des 94 maires démis de leurs fonctions au motif de liens présumés avec des organisations terroristes ont été condamnés à diverses peines d'emprisonnement. Voir aussi : agence de presse BIA : « La Cour d'appel suprême confirme les peines de prison à l'encontre de trois députés et d'un maire HDP », 24 septembre 2019.

49 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/turkey-needs-to-put-an-end-to-arbitrariness-in-the-judiciary-and-to-protect-human-rights-defenders> ; <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-mijatovic-intervenues-before-the-european-court-of-human-rights-in-the-case-of-mehmet-osman-kavala-v-turkey>

50 Entre autres avis récents de la Commission de Venise, voir : Avis sur les amendements constitutionnels de la Turquie adoptés par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et devant être soumis à un référendum national le 16 avril 2017, CDL-AD(2017)005, 13 mars 2017 ; Avis sur les mesures adoptées en vertu des décrets-lois promulgués récemment dans le cadre de l'état d'urgence, sous l'angle du respect de la liberté de la presse, CDL-AD(2017)007, 13 mars 2017 ; Avis sur la mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale en Turquie, CDL-AD(2017)004, 13 mars 2017 ; Avis sur les dispositions du décret-loi d'urgence n° 674 du 1<sup>er</sup> septembre 2016 affectant l'exercice de la démocratie locale en Turquie, CDL-AD(2017)021, 9 octobre 2017 ; Avis sur les articles 216, 299, 301 et 314 du Code pénal de la Turquie, CDL-AD(2016)002, 15 mars 2016 ; Avis sur les Décrets-Lois d'urgence Nos 667 à 676 adoptés à la suite du Coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016, CDL-AD(2016)037, 12 décembre 2016.

51 Voir : « Turquie : trois maires kurdes démis de leur fonction », Human Rights Watch, 20 août 2019.

52 Voir : Parlement européen : Résolution du 19 septembre 2019 sur la situation en Turquie, notamment le limogeage de maires élus (2019/2821(RSP))

259. *M. Adnan Selçuk Mizrakli*, maire de la municipalité métropolitaine de Diyarbakir, a été suspendu et démis de ses fonctions peu avant la première partie de la visite. Sa suspension a été approuvée par le ministère de l'Intérieur le 19 août 2019.

260. La délégation a reçu du ministère de l'Intérieur un dossier résumant les motifs de cette décision gouvernementale. D'après ce dossier, M. Mizrakli a été jugé pour terrorisme par le tribunal des infractions pénales graves de Diyarbakir, en l'occurrence pour avoir prétendument créé et dirigé une organisation terroriste (acte d'accusation n° 2017/123). De plus, il était aussi visé par huit enquêtes criminelles différentes ouvertes par le procureur général et par trois autres émanant du ministère de l'Intérieur. Ces enquêtes portaient sur diverses infractions présumées, comme « la propagande pour une organisation terroriste, l'apologie d'un crime et d'un criminel » et « l'appartenance à une organisation terroriste armée ».

261. Peu de temps après sa suspension, M. Mizrakli a déposé un recours contre cette mesure auprès du tribunal administratif de Diyarbakir, demandant un sursis à l'exécution de la décision ministérielle (2 septembre 2019) et son annulation. Dans son recours (dont copie a été fournie à la délégation), M. Mizrakli invoquait principalement le fait que les accusations portées contre lui concernaient des actions réalisées avant sa prise de fonction en tant que maire et que par conséquent l'enquête ne portait pas sur des infractions commises dans le cadre de l'exercice de cette fonction, mais en tant que citoyen ordinaire. La décision ministérielle était donc illégale, étant motivée par des considérations politiques. Ces procédures étaient encore en cours au moment de la mission de suivi.

262. Peu de temps avant la seconde partie de la visite, M. Mizrakli a été arrêté et placé en détention provisoire. Il a été transféré dans une prison d'État près d'Ankara (début novembre 2019).

263. *Mme Bedia Özgökce Ertan*, maire de la municipalité métropolitaine de Van, a été démise de ses fonctions peu avant la première partie de la visite. La délégation a reçu un dossier résumant les motifs de sa révocation par le ministère de l'Intérieur. D'après ce dossier, Mme Ertan a été jugée pour terrorisme par le tribunal des infractions pénales graves de Van, en l'occurrence pour avoir prétendument diffusé de la propagande pour une organisation terroriste (acte d'accusation n° 557/2016). De plus, elle était aussi visée par six enquêtes criminelles différentes ouvertes par le procureur général pour terrorisme et par trois autres émanant du ministère de l'Intérieur. Ces enquêtes portaient sur diverses infractions présumées, comme « la propagande pour une organisation terroriste, l'apologie d'un crime et d'un criminel » et « l'appartenance à une organisation terroriste armée ».

264. *M. Ahmet Türk*, maire de la municipalité métropolitaine de Mardin, a été démis de son mandat peu de temps avant la première partie de la mission de suivi. D'après le dossier établi par le ministère de l'Intérieur, M. Türk a été jugé lors de deux procès pour terrorisme par le tribunal des infractions pénales graves de Mardin, en l'occurrence pour avoir prétendument « créé et dirigé une organisation terroriste » et « fait la propagande du terrorisme ». De plus, M. Türk a été visé par quatre autres enquêtes portant sur les mêmes accusations. Dans ce cas, l'acte présumé est similaire à celui qui est mentionné ci-dessus, et incluait : la nomination à un poste municipal d'une personne soupçonnée de terrorisme ou étant le frère d'un terroriste ; l'observation d'une minute de silence en mémoire ou en l'honneur d'un terroriste ; la participation à un rassemblement de soutien pour la « libération du Kurdistan », etc.

265. La délégation ayant eu connaissance de ces faits à l'occasion de la mission de suivi, certaines observations de base étaient nécessaires. Les premières observations concernent l'instrument de la suspension du maire, analysé *in abstracto* :

- La possibilité de suspendre le maire est une mesure prévue par la Constitution et la législation de la Turquie. Le cadre juridique est de prime abord clairement établi, légitime démocratiquement et constitutionnel.
- La perte de la qualité de maire ne peut être déclarée que par un tribunal.
- La suspension du maire est décrite comme une mesure administrative, ayant un caractère temporaire, jusqu'à ce qu'une décision juridictionnelle définitive soit rendue.
- Elle est facultative, et non pas systématique.
- Il s'agit d'une mesure de précaution, visant à empêcher la destruction de preuves ou la poursuite du comportement criminel.
- La mesure est temporaire et doit être renouvelée périodiquement
- La mesure doit être liée à des actions ou des décisions adoptées dans le cadre de l'exercice de la fonction de maire, et non en conséquence d'actions individuelles ou privées.
- Une enquête criminelle doit avoir été ouverte préalablement par la justice.

- La décision est prise par le ministre de l'Intérieur, qui a toute latitude pour évaluer la gravité des faits qui lui sont soumis
- Le maire démis a le droit de contester la décision du ministre devant la juridiction compétente, en vue de défendre ses droits fondamentaux et la présomption d'innocence, et la juridiction en question a le pouvoir de surseoir à la suspension ministérielle voire de l'annuler.
- Au cours de la période de suspension, le maire continue de percevoir les deux tiers de son salaire, ainsi que les droits sociaux et avantages connexes.

266. La plupart des conditions énumérées ci-dessus sont conformes aux normes communément acceptées concernant la protection des droits et elles sont en harmonie avec l'ensemble de mesures acceptables qu'un État démocratique peut appliquer pour combattre le crime et le terrorisme. Cependant, l'une des mesures est, de prime abord, incompatible avec ces normes, à savoir le fait que la décision de suspension est prise par un membre du pouvoir exécutif. Cela n'est pas acceptable, car la décision de révoquer (même temporairement) un maire ou un conseiller doit être prise par une juridiction.

267. Outre ce défaut fondamental, l'énumération ci-dessus pose deux autres problèmes. Le premier concerne la définition trop générale et excessivement vague du terme « terrorisme » contenue dans la législation antiterroriste, qui permet que des personnes soient accusées de terrorisme sur la base de comportements qui peuvent n'avoir aucun caractère de gravité, n'avoir qu'un lien éloigné avec le terrorisme ou être même interprétés comme l'exercice de droits de l'homme tels que la liberté d'expression ou la liberté d'association et de réunion. Cette faiblesse majeure de la législation a déjà été soulignée lors de la mission d'enquête de 2016 du Congrès<sup>53</sup> et elle touche encore non seulement le niveau local mais aussi le niveau national et parlementaire (visant une nouvelle fois des responsables politiques du HDP et du CHP)<sup>54</sup>.

268. Un second manquement concerne l'application et la mise en œuvre de la révocation des maires par l'exécutif. Cette pratique n'est semble-t-il pas appliquée – comme elle devrait l'être – en tant que mesure exceptionnelle adoptée sur la base de preuves incontestables de la commission d'une infraction pénale et dans le plein respect des droits fondamentaux (notamment le droit d'avoir une activité politique et de se présenter à une élection, article 67 de la Constitution turque) et de la présomption d'innocence (article 38 de la Constitution turque). Le contraire semble être la règle. L'exécutif paraît avoir recours à cette mesure exceptionnelle de manière indifférenciée et systématique, et sans considération des principes constitutionnels de la décentralisation et de l'autonomie locale.

269. Hélas, outre la suspension des maires, plusieurs autres sujets de préoccupation existent dans le sud-est du pays. Premièrement, de nombreux candidats du HDP élus maires lors des dernières élections locales de mars 2019 ne se sont pas vu délivrer le certificat d'élection (*mazbata*), ce mandat ayant finalement été donné par l'administration électorale à des candidats du parti AK battus à l'élection. Plusieurs candidats du HDP élus conseillers municipaux se sont aussi vu refuser ce certificat. Deuxièmement, de nombreux maires et conseillers municipaux du HDP ont été arrêtés ou placés en détention provisoire au cours des derniers mois. Un troisième sujet de préoccupation concerne les pressions exercées par les médias et le gouvernement sur le HDP, que le Congrès a dénoncées dans l'exposé des motifs de sa mission d'observation des élections locales de Turquie<sup>55</sup>. À ce sujet, tous les responsables politiques du HDP rencontrés par la délégation lors des deux parties de la visite ont dénoncé une campagne systématique de harcèlement politique de la part du pouvoir central contre les adhérents, les responsables et les élus locaux de ce parti. Vus conjointement, tous ces événements, faits et situations portent aisément à la conclusion que le gouvernement poursuit l'objectif d'agir systématiquement contre les élus locaux du HDP en usant des mécanismes disponibles dans la législation turque, c'est-à-dire en ayant recours à des poursuites abusives.

270. Enfin, il convient de mentionner le fait que, lorsqu'un maire est arrêté, le « co-maire » est habituellement arrêté simultanément. Par exemple, en 2016 les deux « co-maire » de la ville de Diyarbakir ont été placés en détention.

271. La fonction de « co-maire » est une initiative appliquée depuis les élections locales de 2014 dans les municipalités dirigées par le HDP. Elle consiste à nommer un « co-maire » à la tête de l'exécutif municipal, avec les mêmes attributions et compétences que le maire « véritable » ou officiel. L'idée de base est de mettre en place une sorte de « dyarchie » pour la gestion de la municipalité, en vertu de laquelle les

---

53 Voir : note de bas de page 8.

54 SCMP.com : « Le leader turc de l'opposition Canan KAFTANCIOGLU condamné à près de dix ans de prison pour avoir insulté le président », 6 septembre 2019 (pour avoir insulté le Président dans des posts sur les médias sociaux entre 2012 et 2017).

55 Voir : note de bas de page 19.

dirigeants exercent conjointement le mandat de maire. Habituellement, le « co-maire » est une femme si le maire est un homme, et inversement. Le HDP affirme vouloir mener, par cette initiative, une politique d'égalité entre les femmes et les hommes dans la politique locale, dans un pays où les droits des femmes ne sont pas pleinement développés et où le taux de participation des femmes à la politique est très faible.

272. Bien que le Gouvernement ait précédemment toléré cette pratique, il affirme maintenant que, au contraire, la pratique de la coprésidence est aussi utilisée à des fins terroristes, au sens où lorsqu'un co-maire est révoqué ou arrêté, le second pourrait prétendument continuer d'appliquer la même stratégie et les mêmes comportements. Selon le Gouvernement, tel aurait été le cas à Mardin, Diyarbakir et Van.

273. La pratique du « co-maire », cependant, n'a pas de fondement explicite dans la législation nationale sur l'administration locale. Comme on l'a vu, dans tous les types de municipalités il est prévu qu'il n'existe qu'une seule fonction de « maire ». Désignée par un terme usuel du droit administratif, la fonction de « maire » est clairement un organe « monocratique » et cette fonction ne peut donc être exercée simultanément par deux personnes. La législation permet la nomination de « vice-maires », de « maires-adjoints » et de « maires ad interim », mais elle ne reconnaît pas la possibilité de nommer un « co-maire ». De plus, cette possibilité n'existe, à la connaissance des rapporteurs, dans aucun autre pays d'Europe.

274. Le Congrès a examiné la pratique du « co-maire » lors de sa mission d'enquête de 2016-2017. Dans son exposé des motifs, il concluait également que le terme de « co-maire » ne figurait pas dans la législation turque, mais déclarait, citant le ministre de l'Intérieur d'alors, que le Gouvernement avait toléré cette pratique « dans un souci de conciliation ».

275. En conclusion, les rapporteurs ont pleinement conscience du fait que la Turquie est confrontée à un grave problème de terrorisme. Ils concèdent également que la lutte contre le terrorisme est un objectif transversal et impératif du gouvernement, dans l'intérêt non seulement de la Turquie mais aussi de l'ensemble de l'Europe. Cependant, la lutte légitime contre le terrorisme ne peut pas servir de prétexte pour criminaliser comme étant une organisation terroriste à part entière un parti politique légal et démocratique en vertu du droit interne.

### **La nomination d'« administrateurs » au niveau municipal**

276. Il s'agit d'un autre aspect hautement controversé et préoccupant du système turc d'administration locale, étroitement lié à la suspension de maires. Après la décision du ministère de l'Intérieur de suspendre un maire faisant l'objet d'une enquête pénale, le gouvernement nomme un « administrateur » ou suppléant temporaire qui s'occupe de l'administration locale et dirige la municipalité. Cette personne peut être le gouverneur (*vall*) de la province correspondante, dans le cas des municipalités métropolitaines, et le vice-gouverneur ou gouverneur de district, dans le cas des municipalités de district ou des municipalités ordinaires, mais il peut aussi s'agir de tout autre agent gouvernemental nommé par Ankara. Les administrateurs sont des maires par intérim, aussi appelés « tuteurs » ou « curateurs ». L'administrateur dirige la municipalité avec l'assistance exclusive de certains agents administratifs, sans réunir le conseil. Celui-ci a l'interdiction de se réunir de sa propre initiative, et ses compétences et fonctions sont exercées par le comité exécutif municipal.

277. Le mandat de l'administrateur prend fin lors de la tenue de nouvelles élections locales dans le pays. Par conséquent, tous les administrateurs nommés en 2016-2017 ont quitté leurs fonctions après les élections de mars 2019. Cependant, de nouveaux administrateurs ont été nommés peu de temps après, afin de remplacer les maires nouvellement révoqués. Par exemple, au 31 août 2019 des administrateurs avaient été nommés dans seize collectivités locales (dont trois municipalités métropolitaines).

278. Cet aspect du paysage local est extrêmement controversé, pour des raisons juridiques et démocratiques et pour le recours extensif à cette pratique, de la part du Gouvernement, dans le sud-est du pays : de septembre 2016 à février 2018, les dirigeants locaux ont été révoqués dans 94 des 102 collectivités locales dirigées par le parti DBP (parti alors allié au HDP localement), dont trois municipalités métropolitaines et dix municipalités provinciales du sud-est de la Turquie. Tous ont été remplacés par des administrateurs.

279. Cette mesure a pu être appliquée grâce au décret-loi approuvé pendant la durée de l'état d'urgence et examiné précédemment (décret-loi n° 674 du 1<sup>er</sup> septembre 2016). Ce décret-loi a introduit plusieurs amendements de la loi sur les municipalités et énoncé des règles exceptionnelles permettant de pourvoir des postes de maire, de vice-maire et de conseiller local au moyen de nominations par le gouvernement.

280. Ce modèle reste valide aujourd'hui, comme la délégation l'a constaté lors de cette visite de suivi. Dans le cas des trois municipalités mentionnées ci-dessus, les gouverneurs étaient encore désignés en tant qu'administrateurs. D'autres événements intervenus peu de temps avec la première partie de la mission méritent d'être mentionnés à ce sujet : le 17 septembre 2019, les co-maires de la municipalité Kulp du district de Diyarbakir, Mme Fatma et M. Fatih Tas, ont été arrêtés sur la base d'une accusation d'attaque terroriste, et un administrateur (en l'occurrence le vice-gouverneur) a été nommé dans la municipalité de Kulp<sup>56</sup>. Il a été indiqué aux rapporteurs, lors de la procédure de consultation, que tous deux avaient été libérés après leur première audition deux mois après, l'accusation ne reposant sur des preuves suffisamment crédibles. Le 18 septembre 2019, Mme Göksu, « co-maire » de la municipalité de district de Karayazi (Erzurum) a été arrêtée sur la base d'une accusation de « propagande terroriste » et le vice-gouverneur a été nommé en tant qu'administrateur dans la municipalité en question<sup>57</sup>.

281. Le gouvernement turc soutient que ce système de maires ad interim est plus que justifié lorsque des élus locaux font l'objet d'enquêtes pour utilisation présumée d'équipements et de ressources des municipalités au profit de l'organisation terroriste PKK. Le gouvernement affirme par exemple qu'en 2015 certaines collectivités locales du sud-est du pays, dirigées par des membres du HDP ou du DBP, ont pris des décisions erronées impliquant la proclamation de l'autodétermination et mené des perturbations connues sous l'appellation des événements « fossé, tranchée et barricades » (dans des lieux comme Van, Sur, Silvan, Diyarbakir, etc.). Compte tenu de ces graves atteintes à l'intégrité nationale, le devoir de l'État – d'après le gouvernement central – est de protéger les libertés et les droits fondamentaux et l'intégrité indivisible de la nation. Par conséquent, une mesure exceptionnelle était nécessaire pour le « retour » à la normale de ces collectivités locales, une mesure conforme à une procédure inscrite dans la loi. Ainsi, 94 maires supposés être aux ordres du PKK et soutenir le terrorisme ont été révoqués au motif des enquêtes pénales ouvertes à leur encontre et remplacés par des administrateurs.

282. Le gouvernement soutient que ce système est non seulement légitime et justifié, mais qu'il est bénéfique pour la nation. Lors de la visite, des responsables gouvernementaux ont aussi évoqué un argument supplémentaire, à savoir que ce système empêcherait les maires révoqués de continuer de transférer des ressources financières à des organisations terroristes par le biais des municipalités qu'ils dirigent. Le gouvernement affirme également que les administrateurs ont réussi à ramener « à la normale » la gestion des collectivités locales, que des services locaux ont été rétablis et que d'innombrables infrastructures et équipements locaux ont été construits. Les responsables gouvernementaux rencontrés par la délégation ont aussi affirmé que les administrateurs avaient été accueillis favorablement par les populations locales du fait qu'ils ont mis en place de nouveaux services, restauré la gestion financière des collectivités locales et réparé les infrastructures d'approvisionnement en eau potable et d'évacuation des eaux usées ou construit de nouvelles infrastructures<sup>58</sup>. Cependant, le fait que des candidats membres du HDP ont été réélus maires directement lors des élections locales de 2019 montre qu'ils ont la confiance de la population, ce qui semble contredire les affirmations susmentionnées de la part responsables gouvernementaux.

283. Lors de la procédure de consultation, les représentants du HDP ont souligné qu'*aucun des maires du HDP révoqués n'avait été mis en procès pour financement du PKK et que cette allégation n'avait été reprise dans aucun acte d'accusation.*

284. Il a également été indiqué aux rapporteurs que dans certains conseils municipaux les conseillers du HDP avaient été révoqués et qu'en conséquence le parti AK y était devenu majoritaire.

285. Pour leur part, les dirigeants du HDP affirment que le remplacement de leurs maires par des agents du gouvernement n'est pas une décision juridique mais politique ; que les administrateurs, loin d'agir comme de simples commissaires transitoires ou « d'urgence », mettent en œuvre leurs propres programmes et priorités politiques ; que dans la plupart des municipalités ils ont dissous ou supprimé des services et des structures visant à développer les droits des femmes ; que dans la plupart des municipalités le système des administrateurs a abouti à l'effondrement financier de la collectivité locale ; que les maires élus le 31 mars

<sup>56</sup> <https://m.bianet.org/english/human-rights/213122-kulp-district-co-mayors-arrested-trustee-appointed>

<sup>57</sup> [http://bianet.org/english/politics/213202-karayazi-district-mayor-replaced-with-trustee-after-her-arrest?bia\\_source=rss](http://bianet.org/english/politics/213202-karayazi-district-mayor-replaced-with-trustee-after-her-arrest?bia_source=rss)

<sup>58</sup> La délégation s'est vu remettre un dossier richement illustré, incluant une présentation détaillée des réalisations des maires ad interim dans les municipalités où ils ont été nommés en 2015 : ministère de l'Intérieur de la République de Turquie, « Rapport sur le système des administrateurs dans les municipalités et situation actuelle », 2016.

2019 à la suite d'administrateurs ont hérité de taux d'endettement élevés ; et que les administrateurs ont laissé des municipalités ingérables administrativement.

286. Lors de la procédure de consultation, il a également été indiqué aux rapporteurs que le ministère de l'Intérieur est censé examiner les révocations tous les deux mois (du fait que la suspension est une mesure temporaire). Pourtant, il n'y a pas eu un seul cas où le maire a pu reprendre ses fonctions ou le conseil municipal élire un nouveau maire.

287. Cette pratique consistant à nommer des agents non élus de l'administration centrale pour diriger une collectivité locale est difficilement compatible avec les principes de base de la démocratie locale, et elle a déjà été condamnée non seulement par le Congrès<sup>59</sup>, mais aussi par d'autres organisations de premier plan, comme l'Union européenne<sup>60</sup>.

288. À ce sujet, notons simplement que, sous l'angle de la Charte, cette mesure semble incompatible avec les exigences de cet instrument, du fait qu'elle est nettement disproportionnée, ce qui va à l'encontre de l'article 8.3, et qu'elle implique une atteinte profonde et radicale à la démocratie locale, et donc une violation de l'article 3.2. Également sous l'angle des exigences de la Charte, il est à souligner que la lutte contre le crime organisé et le terrorisme est un objectif impératif du pouvoir central qui mérite la plus haute protection, mais que cette lutte doit être conduite dans le respect et la défense des droits de l'homme et de valeurs telles que la démocratie. De ce point de vue, on peut suggérer d'avoir recours à d'autres solutions qu'à la nomination d'un maire ad interim non élu qui – outre ce caractère non électif – est un organe de l'administration d'État et par conséquent totalement extérieur à la collectivité locale. L'ouverture d'une enquête pénale à l'encontre d'un maire ne devrait pas servir de base ou de justification pour le pouvoir central pour la reprise d'une collectivité locale. La paralysie imposée au conseil local élimine toute trace de démocratie au niveau local.

289. D'autres options seraient plus compatibles avec la Charte. Par exemple, en cas de suspension du maire le maire-adjoint pourrait lui succéder et, si celui-ci est également suspendu, de nouvelles élections seraient organisées dans la municipalité. Une autre solution permettant de concilier les efforts légitimes de lutte contre le terrorisme et l'obligation de protéger les droits de l'homme et de respecter la démocratie locale se trouve précisément dans le texte initial de la loi sur les municipalités. En effet, avant les amendements introduits par le décret-loi n° 674, l'article 45 de cette loi disposait que, en cas de vacance de la fonction de maire pour une raison quelconque, le gouverneur convoque une réunion du conseil municipal dans un délai de dix jours et que celui-ci nomme « un maire en cas de vacance du poste du maire, ou d'imposition d'une peine lui interdisant d'exercer un mandat public au-delà de période pour laquelle il a été élu », ou « un maire-adjoint en cas de suspension du maire ou d'imposition d'une peine lui interdisant d'exercer un mandat public au-delà de période pour laquelle il a été élu ». Cette loi dispose ensuite que « le maire ou le maire-adjoint est élu parmi les membres du conseil municipal au moyen d'un vote », à la majorité simple. La durée du mandat du maire nouvellement élu ne peut excéder la durée du mandat du maire précédent. Enfin, « le maire-adjoint exerce les responsabilités du maire jusqu'à l'élection du nouveau maire, ou jusqu'à ce que le maire suspendu ou révoqué, ou arrêté pour quelque motif que ce soit, retrouve ses fonctions ».

## 7. CONCLUSIONS

290. Au cours des quarante dernières années, la République de Turquie a connu de nombreux changements dans le domaine de la décentralisation et de l'autonomie locale. D'une époque où la plupart des affaires locales étaient réglées par une Direction générale située à Ankara, la situation a évolué et le pays compte aujourd'hui quelque 1 400 collectivités locales, qui gèrent une part importante des fonctions administratives et des services locaux. De plus, la Constitution turque en vigueur depuis 1982 reconnaît le principe de l'administration locale (article 127).

291. La démocratie locale et les collectivités locales ont été renforcées au cours des dernières décennies. Des transferts financiers supplémentaires ont été introduits, davantage de compétences ont été accordées et la démocratie locale a été consolidée. Par exemple, en vertu d'un amendement apporté à la législation en

59 Voir : Mission d'enquête de 2016-2017 du Congrès en Turquie, note de bas de page 8.

60 Dans sa Résolution du 19 septembre 2019 (voir la note de bas de page 44 ci-dessus), le Parlement européen a vivement critiqué « le remplacement arbitraire des élus locaux par des administrateurs non élus, réduisant ainsi encore la structure démocratique de la Turquie ».

2005, les gouverneurs ne président plus les conseils provinciaux, qui depuis cette date élisent leur propre président.

292. Les élections locales (organisées régulièrement depuis 1950) suscitent un vif intérêt parmi les citoyens turcs, et le taux remarquable de participation aux élections locales (plus de 84 % en 2019) est probablement le plus élevé parmi les États membres du Conseil de l'Europe. L'administration locale jouit d'une forte popularité dans le pays, doté d'une culture démocratique dynamique.

293. Les questions d'administration locale et les décisions stratégiques s'inscrivent dans un paysage politique plus vaste, où les autorités nationales sont confrontées à une situation complexe et délicate : la Turquie doit lutter simultanément contre une menace pour sa sécurité, celle d'un coup d'état militaire et la menace d'un groupe terroriste. Ces dernières années, un afflux sans précédent de réfugiés et de demandeurs d'asile pose des problèmes sociaux et politiques complexes.

294. La présente mission de suivi a noté que la Turquie demeure un pays extrêmement centralisé, probablement l'un des plus centralisés d'Europe. Les maires sont perçus par beaucoup comme des représentants de l'État dans les collectivités locales et une large part de la population croit en un pays fort et unitaire, combiné avec une forme atténuée de décentralisation locale. Le pays ne compte pas de régions au sens propre du terme.

295. Aucun changement majeur du cadre légal de la démocratie locale n'est attendu à court ou moyen terme. Le cadre législatif actuel paraît stable et aucun amendement législatif n'est prévu ni attendu actuellement. Le gouvernement central ne met en œuvre aucun document ou programme stratégique en faveur de la décentralisation. Lors de la procédure de consultation, les représentants du HDP ont souligné que le gouvernement préparait au contraire un projet de loi qui renforcerait encore la tutelle du pouvoir central sur les collectivités locales.

296. La Constitution, dans le même article que celui qui proclame le principe d'administration locale, énonce celui de la tutelle administrative du gouvernement central sur les activités et décisions des collectivités locales.

297. Le système territorial des collectivités locales est asymétrique, puisque des municipalités métropolitaines ont été créées dans une partie du pays, tandis qu'ailleurs les administrations provinciales spéciales existent encore.

298. Divers indicateurs témoignent de la taille et de l'importance relativement faibles des collectivités locales au sein du secteur public : les agents publics locaux ne représentent que 13 % de l'effectif total des personnes travaillant dans le secteur public, et les dépenses locales ne représentent que 13 % des dépenses publiques totales. On peut considérer que ces chiffres sont faibles, compte tenu de surcroît du fait que le pays ne compte pas de régions ni d'autorités régionales.

299. La Turquie n'a que partiellement ratifié la Charte, et le nombre des « réserves » ou des dispositions non ratifiées est élevé en comparaison avec les autres États membres du Conseil de l'Europe. De plus, la Charte ne joue pas un rôle significatif dans la jurisprudence constitutionnelle ni dans les procédures juridictionnelles découlant d'une plainte d'une collectivité locale.

300. La mission de suivi a fait apparaître que plusieurs articles ou paragraphes de la Charte ne sont pas respectés en Turquie, et que certains autres ne le sont qu'en partie.

301. Le niveau de communication et de dialogue entre le gouvernement central et les collectivités locales (et le degré d'institutionnalisation) n'est pas satisfaisant. Il n'existe pas de structure formalisée ou obligatoire pour le dialogue et la négociation entre le gouvernement central et les collectivités locales.

302. De nombreuses collectivités locales ne disposent pas de contrôles financiers internes satisfaisants.

303. Les collectivités locales ont une autonomie limitée pour la gestion de leur personnel et l'État impose une réglementation excessive dans ce domaine. De plus, la professionnalisation et la stabilité de l'emploi pour les agents publics locaux sont faibles.



304. Il existe de trop nombreux cas de tutelle administrative sous la forme de contrôles préalables ou a posteriori, surtout dans le domaine de l'aménagement du territoire.

305. On observe une tendance à la recentralisation, comme l'atteste la dissolution de centaines de collectivités locales, décidée de manière unilatérale par les autorités de l'État dans le cadre des récentes réformes territoriales de 2012-2014.

306. Une proportion importante des recettes locales (plus de la moitié) provient encore du budget de l'État. L'autonomie financière des collectivités locales est limitée et la situation des finances locales est très nettement perfectible du point de vue de la part des recettes « propres » et de la proportion des dépenses locales par rapport aux dépenses publiques totales.

307. Les collectivités locales du sud du pays sont confrontées à des pressions supplémentaires. La Turquie a déjà accueilli 3,7 millions de réfugiés. Cet afflux constitue un défi considérable pour les collectivités locales des régions concernées car elles doivent contribuer à la réponse aux besoins de ces personnes (logement, alimentation, assainissement). Dans certaines villes (comme Kilis), les réfugiés sont plus nombreux que la population locale.

308. Le cadre politique de l'exercice des mandats publics municipaux pâtit du recours intensif à l'ouverture de poursuites pénales à l'encontre de maires et autres élus locaux au motif d'infractions liées au terrorisme et de la suspension de ces personnes décidée par le ministre de l'Intérieur plutôt que par une juridiction.

309. La définition trop inclusive du « terrorisme » contenue dans la législation antiterroriste laisse la porte ouverte à des accusations qui, dans de nombreux cas, ne paraissent pas être véritablement liées à de « réelles » actions terroristes, n'ont aucun caractère de gravité ou relèvent simplement de l'exercice des libertés politiques. De plus, ces accusations sont semble-t-il portées le plus souvent à l'encontre de membres de certains partis politiques, parmi lesquels le HDP. Cette situation, outre le fait qu'elle suscite des tensions et des conflits au sein de la population, est contraire aux principes démocratiques. Par exemple, la révocation du maire de Diyarbakir, élu avec 62 % des voix, pourrait aisément être présentée comme un non-respect flagrant du choix exprimé par les citoyens.

310. En cas de suspension d'un maire par le ministère de l'Intérieur, le gouverneur de la province, le gouverneur du district ou un autre représentant du gouvernement central est nommé en tant qu'administrateur. Un agent de l'État non élu prend ainsi le contrôle de la municipalité. Les rapporteurs estiment que cette pratique est inacceptable au nom des principes élémentaires de la démocratie locale.

**ANNEXE – Programmes des visites de suivi du Congrès en République de Turquie**

**PROGRAMME**

**PREMIÈRE PARTIE DE LA VISITE**

**Ankara, Diyarbakir, Batman (1<sup>er</sup>-3 octobre 2019)**

**Délégation du Congrès :**

**Rapporteurs :**

M. Jakob WIENEN

Rapporteur sur la démocratie locale  
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE<sup>61</sup>  
Vice-Président de la délégation néerlandaise  
Pays-Bas

Mme Yoomi RENSTRÖM

Rapporteuse sur la démocratie régionale  
Chambre des régions, SOC  
Présidente de la délégation suédoise  
Suède

**Secrétariat du Congrès :**

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la commission de suivi

**Expert :**

M. Angel Manuel MORENO MOLINA

Président du Groupe d'experts indépendants du  
Congrès sur la Charte européenne de  
l'autonomie locale (Espagne)

**Interprètes :**

Mme Nazan KIZILTAN SUZER  
M. Kudret SUZER

La langue de travail des réunions sera le turc. Une interprétation depuis et vers l'anglais sera assurée.

---

<sup>61</sup> PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

**Mardi 1<sup>er</sup> octobre 2019  
Ankara**

**RÉUNION CONJOINTE AVEC DES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION TURQUE DU CONGRÈS,  
ASSOCIATIONS NATIONALES**

• **DÉLÉGATION TURQUE DU CONGRÈS**

- **M. Cemal BAS**, Conseiller municipal de Keçioren/Ankara
- **M. Rafet VERGILI**, Maire de Karabük
- **M. Hacı Mustafa PALANCIOLU**, Maire du district de Melikgazi/municipalité métropolitaine de Kayseri

• **UNION DES MUNICIPALITÉS DE TURQUIE**

- **Mme Fatma ŞAHİN**, Présidente
- **M. Zeynel Abidin BEYAZGÜL**, Maire de la municipalité métropolitaine de Sanliurfa
- **M. Ahmet KAZAN**, Secrétaire général de l'Union des municipalités de Turquie

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

- **M. Muhterem İNCE**, Vice-ministre

**COUR DES COMPTES**

- **M. Mehmet ÇIVGIN**, Chef de division

**OMBUDSMAN**

- **Mme Celile ÖZLEM TUNÇAK**, Ombudsman

**Mercredi 2 octobre 2019  
Ankara**

**MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'URBANISATION**

- **M. Turan KONAK**, Directeur général des administrations locales

**MINISTÈRE DU TRÉSOR ET DES FINANCES**

- **M. Yalçın YÜKSEL**, Directeur général par intérim
- **M. Halil İbrahim AZAL**, Directeur général adjoint par intérim
- **Dr. Serhat KÖKSAL**, Directeur général adjoint par intérim
- **M. İzzet YERDEŞ**, Chef de département par intérim

**MAIRIE D'ANKARA**

- **M. Hayrettin ÇETİN**, vice-maire

**COUR CONSTITUTIONNELLE**

- **M. Murat ŞEN**, Secrétaire général

**GRANDE ASSEMBLÉE NATIONALE**

- **Dr. Necip Fazıl KURT**, Premier conseiller auprès du Président et chef du département des Relations étrangères et du Protocole
- **M. Celalettin GÜVENÇ**, Président de la commission permanente des affaires intérieures
- **M. Emre AKBULUT**, Premier conseiller auprès du Président

- **M. Selçuk Gişi**, Secrétaire général adjoint

**Jeudi 3 octobre 2019**  
**Diyarbakir, Batman**

**BUREAU DES ADMINISTRATIONS LOCALES HDP**

- **M. Adnan Selçuk MIZRAKLI**, Co-maire suspendu de Diyarbakir
- **Mme Bedia Özgökçe ERTAN**, Co-maire suspendue de Van
- **Mme Halime BAYRAM**, Conseillère municipale de Diyarbakir
- **M. Mehmet AKDOGAN**, Conseiller municipal de Diyarbakir
  
- **Mme Hediye KILIÇ**, Administrations locales HDP
- **M. Koçali ÖZİPEK**, Conseiller
- **Mme Zerin TÜRK**, Conseillère
- **Mme Filiz KILIÇER**, Conseillère

**MAIRIE DE DIYARBAKIR**

- **M. Hasan Basri GÜZELOĞLU**, Gouverneur, Maire ad interim de la municipalité métropolitaine de Diyarbakir

**MAIRIE DE LA MUNICIPALITÉ DE DIYARBAKIR YENİŞEHİR**

- **Mme Belgin DİKEN**, Maire

**MUNICIPALITÉ DE BATMAN**

- **Dr. Mehmet DEMİR**, Co-maire
- **Mme Songül KORKMAZ**, Co-maire

## PROGRAMME

### SECONDE PARTIE DE LA VISITE

Ankara, Istanbul (11-13 novembre 2019)

#### Délégation du Congrès :

##### Rapporteurs :

M. Jakob WIENEN

Rapporteur sur la démocratie locale  
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE<sup>62</sup>  
Vice-président de la délégation néerlandaise  
Pays-Bas

Mme Yoomi RENSTRÖM

Rapporteuse sur la démocratie régionale  
Chambre des régions, SOC  
Présidente de la délégation suédoise  
Suède

##### Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la commission de suivi

##### Expert:

M. Angel Manuel MORENO MOLINA

Président du Groupe d'experts indépendants du  
Congrès sur la Charte européenne de  
l'autonomie locale (Espagne)

##### Interprètes :

Mme Nazan KIZILTAN SUZER  
M. Kudret SUZER

La langue de travail des réunions sera le turc. Une interprétation depuis et vers l'anglais sera assurée.

---

62 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

**Mardi 12 novembre 2019**  
**Ankara**

- **PARTI RÉPUBLICAIN DU PEUPLE (CHP)**
  - **M. Yunus EMRE**, Vice-président
  - **M. Seyit TORUN**, Vice-président
  
- **PARTI JUSTICE ET DÉVELOPPEMENT (AKP)**
  - **M. Mehmet ÖZHASEKI**, Président des administrations locales
  
- **PARTI DU MOUVEMENT NATIONALISTE (MHP)**
  - **M. Sadir DURMAZ**, Vice-président, Président des administrations locales
  
- **DÉLÉGATION DE L'UNION EUROPÉENNE DE LA TURQUIE**
  - **M. Christian BERGER**, Président de la délégation
  
- **AMBASSADES DE SUÈDE ET DES PAYS-BAS**
  - **M. Magnus COLLETT**, Chef de mission adjoint, ambassade de Suède
  - **M. Erik WESTSTRATE**, Chef de mission adjoint, ambassade des Pays-Bas
  - **M. Marijn SPETH-CATH**, Premier secrétaire, questions politiques, ambassade des Pays-Bas
  
- **PARTI DÉMOCRATIQUE DU PEUPLE (HDP)**
  - **M. Sezai TEMELLI**, Coprésident du HDP
  - **M. Nazmi GÜR**, Vice-coprésident du HDP
  - **M. Evren ÇEVİK**, Membre coordinateur de la commission des affaires étrangères du HDP
  - **Mme Berivan ALATAŞ**, Membre de la commission des affaires étrangères du HDP
  - **M. Lokman SAZAN**, Membre de la commission des affaires étrangères du HDP
  - **M. Abbas KILIÇOĞLU**, Membre de la commission des collectivités locales du HDP

**Mercredi 13 novembre 2019**  
**Istanbul**

- **RENCONTRE AVEC LES REPRÉSENTANTS DE HUMAN RIGHTS WATCH**
  - **Mme Emma SINCLAIR-WEBB**, Directrice pour la Turquie
  
- **MAIRIE D'ISTANBUL**
  - **M. Ekrem İMAMOĞLU**, Maire
  - **M. Fahri Murat TUNCAY**, Directeur des relations extérieures, municipalité métropolitaine d'Istanbul