

STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DEMOCRATIE LOCALE ET REGIONALE

Turquie

Situation en 2009

TURQUIE
Structure territoriale

CARTE DES PROVINCES DE TURQUIE

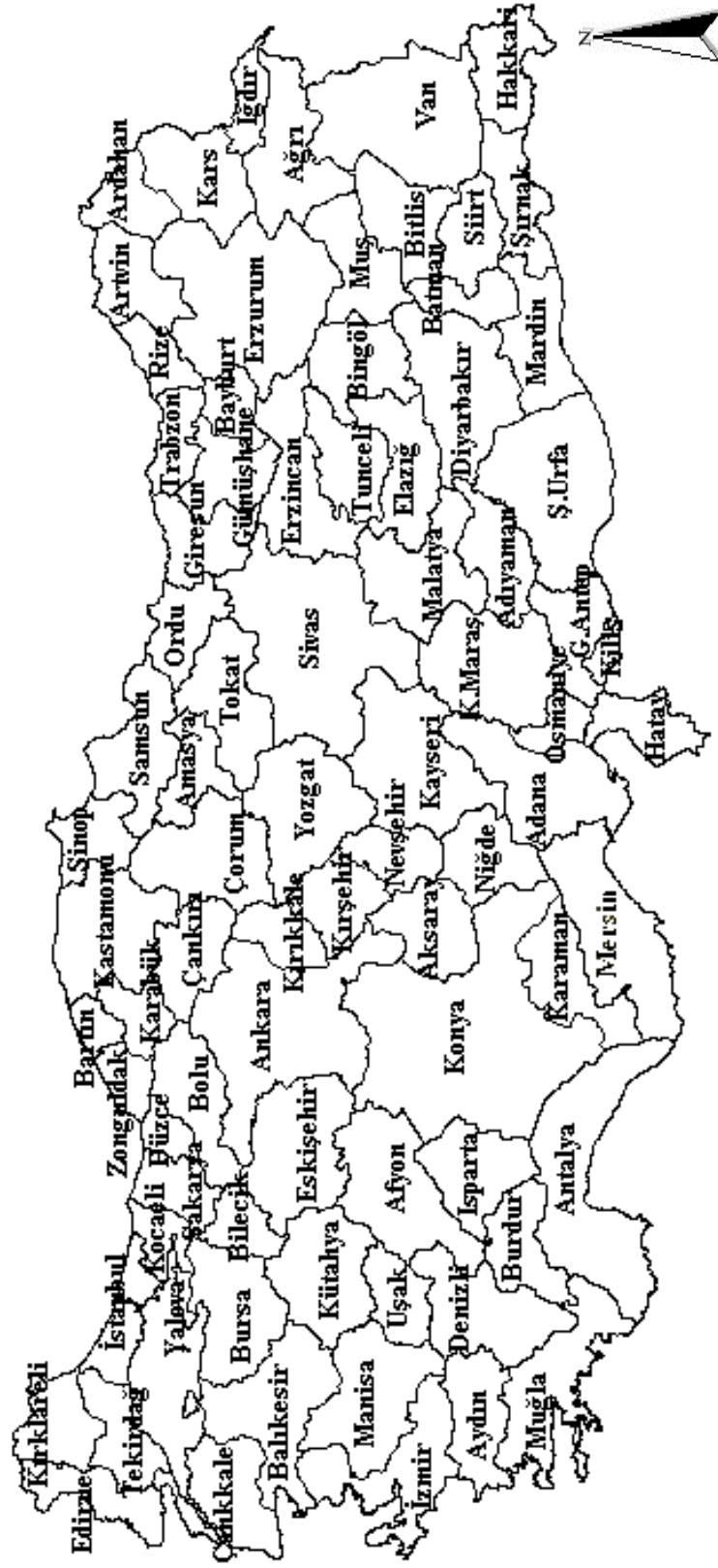


TABLE DES MATIERES

	Page
1. CADRE JURIDIQUE	5
1.1. Dispositions constitutionnelles concernant les collectivités territoriales.....	5
1.2. Principaux textes législatifs concernant les collectivités territoriales.....	5
2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	6
2.1. Principales subdivisions	6
2.2. Données statistiques concernant les collectivités territoriales	6
2.3. Réglementation relative à la création et à la modification des structures et des limites territoriales.....	7
2.4. Services généraux de l'administration centrale au niveau territorial et relations avec les collectivités locales.....	7
3. ORGANES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	8
3.1. Organe délibérant.....	8
3.2. Organe exécutif	9
3.3. Chef de l'administration territoriale.....	10
3.4. Système électoral local	11
3.5. Répartition des compétences entre les différents organes des collectivités territoriales	11
3.6. Dispositions juridiques concernant la structure interne des collectivités territoriales....	15
4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS AUX DECISIONS	15
5. STATUT DES ELUS TERRITORIAUX	17
5.1. Conditions d'éligibilité et durée du mandat	17
5.2. Financement des campagnes électorales	18
5.3. Devoirs et responsabilités des élus locaux.....	18
5.4. Représentation des hommes et des femmes dans les collectivités territoriales	18
5.5. Rémunération	18
6. REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DIVERSES CATEGORIES DE COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	18
6.1. Compétences des collectivités territoriales.....	18
6.2. Missions déléguées aux collectivités territoriales en tant qu'agents de l'administration centrale.....	21
7. COOPERATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	22
7.1. Coopération institutionnalisée pour l'exécution de missions d'intérêt commun	22
7.2. Dispositions législatives concernant les associations de collectivités territoriales et leurs relations avec l'administration centrale	22
7.3. Coopération internationale entre collectivités territoriales	23

8.	FINANCES	23
8.1.	Structure financière des administrations provinciales spéciales	23
8.2.	Structure financière des communes	24
8.3.	Structure financière des communes métropolitaines.....	25
8.4.	Structure financière des villages	25
8.5.	Emprunts/prêts	26
8.6.	Contrôle financier des collectivités territoriales.....	26
9.	CONTROLES EXERCES SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	26
9.1.	Principes généraux.....	26
9.2.	Contrôle administratif.....	27
9.3.	Audit des collectivités locales.....	27
9.4.	Contrôle judiciaire	28
9.5.	Voies de recours à la disposition des collectivités locales	29
10.	RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE LES DECISIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	29
11.	PERSONNEL ADMINISTRATIF TERRITORIAL	29
12.	REFORMES ENVISAGEES OU EN COURS	30

1. CADRE JURIDIQUE

1.1. Dispositions constitutionnelles concernant les collectivités territoriales

L'article 123 de la Constitution définit les principes généraux de l'administration:

- L'administration forme un tout en ce qui concerne sa structure et ses fonctions et elle est régie par la loi.
- L'organisation et les fonctions de l'administration sont fondées sur les principes de la centralisation et de la décentralisation.
- Les personnes morales de droit public sont créées exclusivement par la loi ou en vertu d'une compétence découlant expressément de la loi.

L'article 127 de la Constitution est la principale disposition concernant les collectivités locales. Il énonce les principes suivants:

- Les collectivités locales sont des personnes morales de droit public.
- Les collectivités locales sont des institutions autonomes fondées sur le principe de la décentralisation.
- Les organes des collectivités locales chargés des décisions générales sont des organes élus.
- L'acquisition de la qualité d'organe élu d'une administration locale et la perte de cette qualité sont soumis à un contrôle judiciaire.
- Les élections se déroulent sous la conduite et le contrôle du pouvoir judiciaire, selon les principes du suffrage libre, égal, secret, direct et universel, avec dépouillement public du scrutin.
- L'administration centrale exerce une tutelle sur les collectivités locales, selon les principes et modalités définis par la loi, afin de garantir la cohésion de l'administration, d'assurer une prestation uniforme des services publics, de protéger l'intérêt général et de pourvoir de manière appropriée aux besoins locaux.
- Des ressources financières correspondant à leurs fonctions sont dévolues aux collectivités locales.
- Les fonctions et les responsabilités des collectivités locales sont régies par la loi.
- Les collectivités locales peuvent former des associations sur autorisation du conseil des ministres.

1.2. Principaux textes législatifs concernant les collectivités territoriales

- Loi n° 5393 sur les communes (date d'adoption: 3/7/2005, publication au Journal officiel: 13/7/2005 n° 25874)
- Loi n° 5216 sur les communes métropolitaines (date d'adoption: 10/7/2004, publication au Journal officiel: 23/7/2004 n° 25531)
- Loi n° 5302 sur les administrations provinciales spéciales (date d'adoption: 22/2/2005, publication au Journal officiel: 4/3/2005 n° 25745)
- Loi n° 5355 sur les associations de collectivités locales (date d'adoption: 26/5/2005, publication au Journal officiel : 11/6/2005 n° 25842)
- Loi n° 5442 sur l'administration provinciale (date d'adoption : 10/6/1949, publication au Journal officiel: 18/6/1949 n° 7236)
- Loi n° 442 sur les villages (date d'approbation: 18/3/1924, publication au Journal officiel: 7/4/1924 n° 68)
- Loi n° 5018 sur la gestion et le contrôle des finances publiques (date d'adoption: 10/12/2003, publication au Journal officiel: 24/12/2003 n° 25326)

- Loi n° 2464 sur les revenus des communes (date d'adoption: 26/5/1981, publication au Journal officiel: 29/5/1981 n° 17354)
- Loi n° 5779 sur l'affectation d'une quote-part des recettes fiscales du budget général de l'Etat aux administrations provinciales spéciales et aux communes (date d'adoption: 2/7/2008, publication au Journal officiel: 15/7/2008 n° 26937)
- Loi n° 1319 sur l'impôt foncier (date d'adoption: 29/7/1970, publication au Journal officiel: 11/8/1970 n° 13576)
- Loi n° 3194 sur l'aménagement du territoire (date d'adoption: 3/5/1985, publication au Journal officiel: 9/5/1985 n° 18749)

2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

2.1. Principales subdivisions

Il existe en Turquie trois types de collectivités locales:

- les administrations provinciales spéciales,
- les communes,
- les villages.

Les **administrations provinciales spéciales** sont des personnes morales de droit public dotées d'une autonomie administrative et financière. Leurs organes de décision sont élus. Etablie au niveau de la province, l'administration provinciale spéciale pourvoit aux besoins locaux communs de ses habitants. Ses fonctions et ses responsabilités s'étendent à l'intérieur et à l'extérieur des territoires communaux. Elle est établie par la loi portant création de la province et sa personnalité morale disparaît avec l'abolition de cette dernière. Les organes de l'administration provinciale spéciale sont le conseil général provincial, le comité exécutif provincial et le gouverneur.

Les **communes** sont des personnes morales de droit public dotées d'une autonomie administrative et financière. Leurs organes de décision sont élus. Elles pourvoient aux besoins locaux communs des personnes résidant sur leur territoire. Leurs organes sont le conseil municipal, le comité exécutif communal et le maire. Une commune peut être établie dans toute localité d'au moins 5 000 habitants. Les capitales de province et de district doivent obligatoirement être constituées en commune, quelle que soit leur population.

Les **villages** sont une forme traditionnelle de collectivité locale rurale à faible densité de population (entre 150 et 5 000 habitants). Ce sont des personnes morales de droit public qui assurent des fonctions qui leur sont dévolues par la loi. Les organes du village sont la communauté villageoise, le conseil des anciens et le *muhtar* (chef).

2.2. Données statistiques concernant les collectivités territoriales

Nombre de collectivités locales par catégorie

Administrations provinciales spéciales	81
Communes	2949
Villages	34 400

Proportion de la population résidant dans des communes (2007)

	Population	%
Population résidant dans une commune	58 581 515	82,99 %
Population ne résidant pas dans une commune	12 004 741	17,01 %
Population totale de la Turquie	70 586 256	100 %

Répartition des communes par type

Communes	Type	Nombre
Commune métropolitaine	Structure à deux niveaux – premier niveau	16
Commune d'arrondissement métropolitain	Structure à deux niveaux – deuxième niveau	143
Commune provinciale	Structure à un seul niveau	65
Commune de district (à l'exception des arrondissements métropolitains)	Structure à un seul niveau	749
Commune de sous-district	Structure à un seul niveau	1976
Total		2949

2.3. Réglementation relative à la création et à la modification des structures et des limites territoriales

Une administration provinciale spéciale est établie par la loi portant création de la province et sa personnalité morale disparaît avec l'abolition de la province.

En vertu de la loi n° 5393 sur les communes, une commune peut être établie dans toute localité d'au moins 5 000 habitants par un décret commun, sur demande des électeurs résidant dans cette localité, proposition du ministère de l'Intérieur et avis du Conseil d'Etat.

Si, selon le dernier recensement, la population totale des localités situées sur le territoire d'une commune provinciale est supérieure à 750 000 habitants, cette commune peut être transformée en commune métropolitaine par une loi.

Un village est établi par décision du ministère de l'Intérieur à la demande des électeurs et sur avis du conseil général provincial, du comité exécutif et du gouverneur.

2.4. Services généraux de l'administration centrale au niveau territorial et relations avec les collectivités locales

En Turquie, les structures administratives peuvent être classées en trois catégories:

- structures de l'administration centrale,
- structures des collectivités locales,
- autres structures et institutions.

Les grandes fonctions administratives, politiques et économiques de l'Etat sont assurées par les structures de l'administration centrale, qui relèvent soit de l'organisation gouvernementale, soit de l'organisation provinciale.

L'*organisation gouvernementale* comprend le Président, le conseil des ministres, les ministères et d'autres institutions qui leur sont rattachées (organes de l'exécutif et organes de l'administration).

L'*organisation provinciale* comprend les administrations provinciales et les administrations de district. Aux termes de l'article 126 de la Constitution, «La Turquie, du point de vue de l'organisation de l'administration centrale, est divisée en provinces en fonction la situation géographique, des conditions économiques et des exigences du service public; les provinces se subdivisent à leur tour en divers degrés d'administration. L'administration des provinces est fondée sur le principe de la déconcentration». A cet égard, les administrations provinciales disposent de pouvoirs de décision et de mise en œuvre délégués par l'administration centrale. A l'heure actuelle, il y a en Turquie 81 administrations provinciales et 892 administrations de district. Elles sont dirigées respectivement par des gouverneurs et des gouverneurs de district nommés par l'administration centrale.

La tutelle administrative exercée par l'administration centrale sur les collectivités locales est régie par la loi. Elle garantit la conformité du fonctionnement des services locaux avec le principe de cohésion de l'administration, veille à l'uniformité des services publics, protège l'intérêt général et pourvoit de manière appropriée aux besoins locaux.

3. ORGANES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

3.1. Organe délibérant

3.1.1. Administrations provinciales spéciales

Le conseil général provincial est l'organe général de décision de l'administration provinciale spéciale. Ses membres sont élus au suffrage direct.

Le nombre de membres du conseil général provincial varie en fonction du nombre de districts composant la province et de leur population.

Les décisions du conseil général provincial sont votées en séance à la majorité absolue des membres.

3.1.2. Communes

Le conseil municipal est l'organe général de décision de la commune. Aux fins des élections municipales, chaque commune correspond à une circonscription électorale. Les conseillers municipaux sont élus tous les cinq ans au suffrage direct, selon la méthode d'Hondt avec un seuil de 10%.

Le nombre de membres du conseil municipal est fonction de la tranche de population où se situe la commune.

Le conseil municipal ne délibère valablement que si une majorité absolue de ses membres est présente. Il adopte ses décisions à la majorité absolue des membres présents.

3.1.3. Communes métropolitaines

Le conseil municipal métropolitain est l'organe de décision de la commune métropolitaine.

Il comprend un cinquième des membres de chaque conseil municipal des communes d'arrondissement composant la commune métropolitaine, les maires de ces communes et le maire de la métropole, qui en assure la présidence. Le conseil a un mandat de cinq ans.

Le conseil municipal métropolitain se réunit en son lieu habituel la deuxième semaine de chaque mois, à une date fixée à l'avance par le conseil.

3.1.4. Villages

L'organe de décision du village est la communauté villageoise, qui se compose de tous les résidents âgés de plus de 18 ans ayant le droit de vote.

3.2. Organe exécutif

3.2.1. Administrations provinciales spéciales

Le comité exécutif provincial est l'organe exécutif de l'administration provinciale spéciale. Sa composition est mixte, avec des membres élus et des membres nommés. Il est présidé par le gouverneur ou, en son absence, par le secrétaire général. Il comprend dix membres dont cinq sont des membres du conseil général provincial, élus par ce dernier au scrutin secret pour un an, et cinq sont désignés chaque année par le gouverneur parmi les chefs de département, le chef du département financier étant désigné d'office.

Le comité exécutif se réunit au moins une fois par semaine, à une date et une heure fixées à l'avance.

3.2.2. Communes

Le comité exécutif municipal est l'organe exécutif de la commune. Sa composition est mixte, avec des membres élus et des membres nommés.

Le comité exécutif municipal est présidé par le maire ou, en son absence, par le vice-maire ou un membre du comité exécutif désigné par le maire. Sa composition est la suivante:

Dans les communes provinciales et les communes de plus de 100 000 habitants, sept membres, à savoir:

- trois membres du conseil municipal élus par ce dernier au scrutin secret pour un an;
- le chef du département financier;
- deux membres désignés pour un an par le maire parmi les chefs de département.

Dans les autres communes, cinq membres, à savoir:

- deux membres du conseil municipal élus par ce dernier parmi ses propres membres au scrutin secret pour un an;
- le chef du département financier et un membre désigné pour un an par le maire parmi les chefs de département.

Le comité exécutif se réunit au moins une fois par semaine, à une date et une heure fixées à l'avance. Son ordre du jour est préparé par le maire.

3.2.3. Communes métropolitaines

Le comité exécutif se compose de membres élus et de membres nommés. Il est présidé par le maire et comprend dix membres dont cinq sont des membres du conseil municipal métropolitain, élus par ce dernier au scrutin secret pour un an lors de sa séance inaugurale, et cinq sont désignés chaque année par le maire parmi les chefs de département, le secrétaire général et le chef du département financier étant désignés d'office.

En l'absence du maire (de la métropole), le comité exécutif est présidé par le secrétaire général.

3.2.4. Villages

Le conseil des anciens est un organe exécutif et un organe de décision. Il prend des décisions d'application et supervise la gestion des affaires du village.

Sa composition est mixte, avec des membres élus et des membres non élus.

Les membres non élus sont le directeur de l'école et le chef religieux du village (*imam*).

Le conseil comprend en outre au moins huit et au plus douze membres élus (dont la moitié sont des suppléants), sur la base du dernier recensement de population.

3.3. Chef de l'administration territoriale

3.3.1. Administrations provinciales spéciales

En vertu de la loi n° 5302, le gouverneur est le chef de l'administration provinciale spéciale et son représentant en tant que personne morale. Il est nommé par décision du conseil des ministres, approuvée par le Président.

3.3.2. Communes

En qualité d'organe exécutif de la gestion municipale, le maire est le chef de l'administration municipale et le représentant de la commune en tant que personne morale. Il est élu au suffrage direct pour un mandat de cinq ans.

3.3.3. Communes métropolitaines

Le maire de la métropole est le chef de l'administration municipale métropolitaine et le représentant de la commune métropolitaine en tant que personne morale. Il est élu au suffrage direct pour un mandat de cinq ans par les personnes résidant sur le territoire de la commune métropolitaine et ayant le droit de vote.

3.3.4. Villages

Le chef du village (*muhtar*), en qualité de chef de l'administration du village et de représentant de celui-ci en tant que personne morale, est le principal organe chargé des affaires du village.

Il est élu au suffrage direct majoritaire pour un mandat de cinq ans parmi les villageois âgés de plus de 25 ans, résidant dans le village depuis au moins six mois, sachant lire et écrire le turc et répondant aux conditions légales d'éligibilité.

3.4. Système électoral local

La Constitution dispose expressément que les organes décisionnels des collectivités locales sont des organes élus.

Les élections locales se tiennent tous les cinq ans au suffrage universel direct, selon les principes de transparence, d'égalité et de secret du vote. Le dépouillement et le décompte des voix sont publics et se déroulent sous la conduite et le contrôle du pouvoir judiciaire. Les membres des conseils généraux provinciaux et des conseils municipaux sont élus à la proportionnelle avec un seuil de 10%. Les maires et les chefs de village (*muhtarlar*) sont élus au scrutin majoritaire.

Tout citoyen turc âgé de 18 ans ou plus a le droit de voter lors des élections et des référendums. Tout citoyen turc âgé de 25 ans ou plus peut être candidat à la fonction de maire, de *muhtar*, de conseiller général provincial ou de conseiller municipal à condition de ne pas être inéligible en application de l'article 11 de la loi n° 2839 sur l'élection des membres du Parlement.

3.5. Répartition des compétences entre les différents organes des collectivités territoriales

3.5.1. Administrations provinciales spéciales

Les principales fonctions et compétences du conseil général provincial sont les suivantes:

- négocier et définir le plan stratégique, les programmes d'investissements et de travaux, les activités de l'administration provinciale spéciale et les critères de performance applicables à son personnel;
- adopter le budget et les comptes de fin d'exercice;
- négocier et définir le plan de développement environnemental au niveau de la province et les plans d'aménagement territorial des zones extracomunales, sauf dans le cas des communes métropolitaines dont les limites correspondent à celles de la province;
- décider des emprunts à contracter;
- autoriser l'achat, la vente, l'échange, l'affectation ou le changement d'affectation de biens immeubles et transférer les biens affectés au patrimoine immobilier; décider de la mise en location de biens pour des baux de plus de trois ans et accorder des droits fonciers sur ces biens pour une période maximale de 25 ans;
- prendre les décisions concernant l'octroi de concessions au nom de l'administration provinciale spéciale, les investissements de l'administration provinciale spéciale sur le modèle construction-exploitation ou construction-exploitation-transfert et la privatisation de sociétés, d'entreprises et de filiales appartenant à l'administration provinciale spéciale;
- approuver les réglementations établies par l'administration provinciale spéciale;
- prendre les décisions concernant l'établissement, l'abrogation ou la modification du cadre organique de l'administration provinciale spéciale et des établissements qui lui sont rattachés dans le respect des dispositions légales relatives à l'organisation des personnels;
- prendre les décisions concernant la création d'associations avec d'autres collectivités locales, l'adhésion à des associations existantes ou le retrait de telles associations.

Les principales fonctions et compétences du comité exécutif provincial sont les suivantes:

- examiner le plan stratégique et le programme annuel de travaux ainsi que le budget et les comptes de fin d'exercice et formuler des avis sur ces questions à l'intention du conseil général provincial;
- adopter et appliquer les décisions d'expropriation nécessaires aux travaux prévus au programme annuel;
- effectuer les transferts budgétaires entre les entités de deuxième niveau de la classification fonctionnelle;
- appliquer les sanctions prévues par la loi;
- exécuter les décisions relatives à la vente, à l'échange et à l'affectation de biens immeubles, décider de la mise en location de biens pour des baux inférieurs à trois ans;
- formuler des avis sur des questions soumises par le gouverneur.

Les principales responsabilités et compétences du gouverneur, en sa qualité d'organe exécutif de l'administration provinciale spéciale, sont les suivantes :

- gérer l'organisation de l'administration provinciale spéciale et protéger ses droits et ses intérêts;
- gérer l'administration provinciale spéciale conformément au plan stratégique; établir les stratégies institutionnelles de l'administration provinciale spéciale; préparer, exécuter, suivre et évaluer le budget et les critères de performance applicables aux activités et au personnel conformément à ces stratégies; présenter au conseil des rapports sur ces questions;
- représenter l'administration provinciale spéciale;
- percevoir les recettes et les créances de l'administration provinciale spéciale et en assurer le suivi;
- appliquer les décisions du conseil général provincial et du comité exécutif;
- exécuter le budget;
- nommer le personnel de l'administration provinciale spéciale;
- effectuer des audits de l'administration provinciale spéciale et des établissements et entreprises qui lui sont rattachés;
- prendre les mesures nécessaires au confort, au bien-être, à la santé et au bonheur des habitants de la province.

3.5.2. Communes

Les principales fonctions et compétences du conseil municipal sont les suivantes:

- négocier et définir le plan stratégique, les programmes d'investissement et de travaux, les activités de la commune et les critères de performance applicables à son personnel;
- adopter le budget et les comptes de fin d'exercice;
- négocier et définir les plans de développement de la commune; adopter les plans de développement environnemental dans le cas des communes métropolitaines et provinciales;
- décider des emprunts à contracter;
- prendre les décisions concernant l'achat, la vente, l'échange et l'affectation de biens immeubles; modifier la forme d'affectation de biens immeubles ou annuler leur affectation lorsqu'ils ne servent pas à la prestation de services publics; décider de la mise en location de biens pour des baux de plus de trois ans et accorder des droits fonciers sur ces biens pour une période maximale de 30 ans;

- prendre les décisions concernant l'octroi de concessions au nom de la commune, les investissements de la commune sur le modèle construction-exploitation ou construction-exploitation-transfert et la privatisation de sociétés, d'entreprises et de filiales appartenant à la commune;
- prendre les décisions concernant l'établissement, l'abrogation ou la modification du cadre organique de la municipalité et des établissements rattachés à la commune selon les descriptions d'emploi standard;
- approuver les règlements établis par la municipalité;
- nommer les places, les avenues, les rues, les parcs et autres lieux publics; prendre les décisions concernant la création, la suppression et la fusion de quartiers ainsi que la détermination et la modification de leurs noms et de leurs limites; adopter les emblèmes, les drapeaux et autres symboles destinés à représenter la ville;
- prendre les décisions concernant la création d'associations avec d'autres collectivités locales, l'adhésion à des associations existantes ou le retrait de telles associations;
- établir des relations avec des associations de collectivités locales dans le pays et, sur autorisation du ministère de l'Intérieur, avec des associations étrangères.

Les principales fonctions et compétences du comité exécutif municipal sont les suivantes:

- examiner le plan stratégique et le programme annuel de travaux ainsi que le budget et les comptes de fin d'exercice et formuler des avis sur ces questions à l'intention du conseil municipal;
- adopter et appliquer les décisions d'expropriation nécessaires aux travaux prévus au programme annuel;
- effectuer les transferts budgétaires entre les entités de deuxième niveau de la classification fonctionnelle;
- appliquer les sanctions prévues par la loi;
- appliquer les décisions du conseil relatives à la vente, à l'échange et à l'affectation de biens immeubles, décider de la mise en location de biens pour des baux inférieurs à trois ans.

Les responsabilités et les compétences du maire sont les suivantes:

- gérer l'organisation de la commune, en qualité de premier magistrat de celle-ci, et protéger ses droits et ses intérêts;
- administrer la commune conformément au plan stratégique, établir les stratégies institutionnelles de l'administration communale; préparer, exécuter, suivre et évaluer le budget et les critères de performance applicables aux activités et au personnel communaux conformément à ces stratégies; présenter au conseil des rapports sur ces questions;
- représenter la commune;
- percevoir les recettes et les créances de la commune et en assurer le suivi;
- appliquer les décisions du conseil municipal et du comité exécutif;
- exécuter le budget;
- nommer le personnel municipal;
- effectuer des audits de la commune et des établissements et entreprises qui lui sont rattachés;
- prendre les mesures nécessaires à la tranquillité, au bien-être, à la santé et au bonheur des habitants de la commune;
- dans les communes de plus de 50 000 habitants, préparer le plan stratégique et le programme de mise en œuvre et les présenter au conseil municipal.

3.5.3. Villages

Les principales responsabilités de la communauté villageoise sont les suivantes:

- élire le chef de village et les membres du conseil des anciens;
- prendre les décisions concernant la prise en charge, en sus des missions obligatoires, de missions considérées comme facultatives par la loi sur les villages;
- fixer les salaires des employés du village.

Les principales responsabilités du conseil des anciens sont les suivantes:

- classer par ordre de priorité les travaux à réaliser dans le village en fonction de leur importance;
- décider quels travaux seront réalisées en faisant appel à la coopération et à la solidarité des villageois (*imece*) et lesquels seront confiés à une entreprise ou à un salarié;
- prendre les décisions d'expropriation de biens immeubles en vue des travaux à réaliser;
- superviser les dépenses budgétaires du village conformément à la procédure en vigueur;
- décider des actions de coopération et de solidarité (*imece*) et fixer le montant des taxes locales (*salma*);
- adopter le budget du village;
- appliquer des sanctions aux personnes qui ne s'acquittent pas des travaux obligatoires ou manquent à leurs devoirs;
- régler les différends entre les villageois dans un esprit de conciliation.

Les responsabilités du chef de village sont de deux ordres: responsabilités envers l'Etat et services au village.

Responsabilités envers l'Etat:

- informer le village des lois et règlements promulgués par le gouvernement et s'acquitter des missions qui lui incombent en vertu des lois, règlements, instructions et directives;
- maintenir l'ordre public sur le territoire du village;
- informer les responsables en cas de maladies infectieuses et contagieuses;
- enregistrer les naissances, les mariages, les décès et les divorces survenant dans le village et notifier l'administration compétente;
- assister les percepteurs;
- appeler les militaires, signaler aux autorités les personnes débitrices d'arriérés d'impôts et les fugitifs;
- rassembler les villageois en cas d'incendie ou d'inondation sur le territoire du village, lutter contre les incendies et remédier aux inondations;
- aider la gendarmerie dans les affaires judiciaires.

Services au village:

- assurer l'exécution de toutes les tâches obligatoires du village ou les confier à un prestataire en concertation avec le conseil des anciens;
- conseiller les villageois en vue de l'exécution des missions facultatives du village;

- appeler les villageois à participer aux travaux, après consultation du conseil des anciens;
- collecter les fonds destinés aux travaux à réaliser dans le village et mettre en œuvre les plans de dépenses conformément aux décisions du conseil des anciens;
- représenter le village.

3.6. Dispositions juridiques concernant la structure interne des collectivités territoriales

3.6.1. Administrations provinciales spéciales

Aux termes de la loi n° 5302 sur l'administration provinciale spéciale (article 35), la structure organisationnelle de l'administration provinciale spéciale comprend un secrétariat général et les services suivants: affaires financières, santé, agriculture, aménagement et travaux publics, ressources humaines et affaires juridiques. La création, la suppression ou la fusion d'autres services, en tant que de besoin et compte tenu de la population, de la structure physique et géographique, des caractéristiques économiques, sociales et culturelles ainsi que des perspectives de développement de la province, relèvent de la décision du conseil général provincial.

3.6.2. Communes

En vertu de la loi n° 5393 (article 48), l'administration municipale comprend le secrétariat, les services financiers, les services techniques et les services de police, conformément aux dispositions relatives à l'organisation des personnels. En fonction du nombre d'habitants de la localité, de sa structure physique et géographique, de ses caractéristiques économiques, sociales et culturelles et de ses perspectives de développement, d'autres services peuvent être créés en tant que de besoin (santé, lutte contre l'incendie, reconstruction/aménagement, ressources humaines, affaires juridiques, etc.), conformément aux principes et aux dispositions légales. La création, la suppression ou la fusion de ces services relèvent de la décision du conseil municipal.

4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS AUX DECISIONS

Au niveau local, plusieurs voies de participation aux organes de décision sont ouvertes au citoyens.

Administration de mahalle (quartier):

Les communes sont divisées en *mahalleler* (quartiers), caractérisés par des besoins et des priorités spécifiques. Les administrations de quartier favorisent les relations de bon voisinage. Elles sont dirigées par un chef (*mahalle muhtar*) élu par la population et par le conseil de village, mais ne sont pas des personnes morales de droit public.

Le chef du quartier est chargé de déterminer les besoins communs avec la participation bénévole des habitants du *mahalle*, d'améliorer la qualité de vie dans le quartier, d'assurer les relations avec la municipalité et les autres institutions et structures publiques, d'émettre des avis sur les questions concernant le *mahalle*, de veiller à la coordination avec les autres institutions et d'exécuter les autres tâches qui lui sont dévolues par la loi.

Les chefs de quartier sont chargés de certaines fonctions et responsabilités en qualité d'agents du gouvernement central, mais ils assurent aussi la prestation de services locaux au *mahalle* en étroite collaboration avec la municipalité.

La commune doit apporter une assistance et une contribution matérielle et autre pour répondre aux besoins du *mahalle* et du *muhtar* et résoudre leurs problèmes dans les limites de son budget. Dans ses décisions, la commune doit tenir dûment compte des demandes des habitants des *mahalleler* afin que les services soient adaptés aux besoins des quartiers.

Loi sur la citoyenneté urbaine:

En vertu de la loi sur les communes, toute personne est un concitoyen de la ville où elle réside. Les citoyens ont le droit de participer aux décisions et aux services de la commune, d'être informés de ses activités et de bénéficier de l'assistance proposée par l'administration municipale.

Il incombe à la commune de faire le nécessaire pour promouvoir les relations sociales et culturelles entre ses concitoyens et protéger les valeurs culturelles et pour associer à ces activités les universités, les organisations professionnelles à caractère public, les syndicats, les organisations de la société civile et des experts.

Commissions spécialisées:

Les *mahalle muhtarlar* (chefs de quartier) et les hauts fonctionnaires des institutions publiques de la province ainsi que les représentants des organisations professionnelles à caractère public, des universités, des syndicats et des organisations de la société civile peuvent participer aux réunions des commissions spécialisées des administrations provinciales spéciales ou des communes lorsqu'elles débattent des questions concernant leur domaine d'activité. Ils peuvent donner leur avis mais n'ont pas le droit de vote.

Participation bénévole aux services des collectivités locales:

Dans le cadre du règlement promulgué par le ministère de l'Intérieur, les communes et les administrations provinciales spéciales peuvent encourager le public à participer bénévolement aux services organisés dans les domaines suivants: santé, éducation, sport, environnement, parcs, circulation, lutte contre l'incendie, bibliothèque, culture, tourisme, affaires sociales, services destinés spécifiquement aux personnes âgées, aux femmes, aux jeunes, aux enfants, aux personnes handicapées, aux pauvres et aux indigents.

Coopération avec les organisations de la société civile:

Les administrations provinciales spéciales et les communes peuvent s'associer, pour assurer certaines services, avec des organisations professionnelles à caractère public, des associations d'intérêt général, des associations et des fondations s'occupant des personnes handicapées, des fondations exonérées d'impôts par le conseil des ministres et des chambres professionnelles, dans le cadre de la loi n° 507 sur les commerçants et les petits artisans, sur décision de leurs conseils et dans des domaines relevant de leurs attributions.

Conseil urbain:

Les communes peuvent établir un conseil urbain chargé d'élaborer une vision pour la ville, de sensibiliser les citoyens à la vie urbaine, de protéger les droits de la ville, de veiller à l'application de ses règlements et de mettre en œuvre les principes de développement durable, de sensibilité environnementale, d'assistance et de solidarité sociales, de transparence, de responsabilité, de participation et de décentralisation.

Il incombe aux communes d'apporter le soutien nécessaire au bon fonctionnement des conseils urbains auxquels participent les représentants des organisations professionnelles à caractère public, des syndicats, des notaires, des universités (le cas échéant), des organisations de la société civile concernées, des partis politiques, des structures et institutions publiques, des *mahalle muhtarlar* et d'autres parties intéressées.

Les avis exprimés par les représentants des différents groupes publics locaux à l'issue des débats du conseil urbain sont inscrits à l'ordre du jour et évalués lors de la réunion suivante du conseil municipal.

Droit à l'information:

La loi sur le droit à l'information promulguée en 2004 dispose expressément que toute personne a le droit d'être informée sur les activités de toutes les institutions et structures publiques, y compris les collectivités locales.

Les résidents étrangers et les personnes morales étrangères opérant en Turquie peuvent aussi bénéficier de cette possibilité sous réserve de réciprocité, à condition que les informations demandées les concernent ou concernent leur sphère d'activité.

Il incombe aux collectivités locales de mettre à disposition tous types d'informations et de documents, sauf si la loi en dispose autrement, et de prendre les mesures administratives et techniques nécessaires pour garantir aux personnes demandant des informations une réponse concrète, rapide et exacte, dans le cadre du droit à l'information.

5. STATUT DES ELUS TERRITORIAUX

5.1. Conditions d'éligibilité et durée du mandat

Tout citoyen turc âgé de 25 ans ou plus peut être candidat à la fonction de maire, de *muhtar* (chef de village), de conseiller général provincial ou de conseiller municipal à condition de ne pas être inéligible en application de l'article 11 de la loi n° 2839 sur l'élection des membres du Parlement. Le mandat des élus locaux est de cinq ans.

En ce qui concerne les villages, ceux-ci correspondent à des circonscriptions électorales et il n'y a pas de procédure politique pour la présentation des candidatures. Tout citoyen turc âgé de 25 ans ou plus, résidant dans le village depuis au moins six mois et répondant aux conditions légales d'éligibilité peut être élu membre du conseil des anciens. Les membres sont élus par les habitants du village au suffrage direct majoritaire pour un mandat de cinq ans.

5.2. Financement des campagnes électorales

Les partis politiques reçoivent une aide financière de l'Etat dont le montant est proportionnel au nombre des voix qu'ils ont obtenues aux précédentes élections. Ils peuvent allouer cette aide à leurs candidats aux élections locales.

5.3. Responsabilités et compétences des élus locaux

Comme indiqué plus haut, les responsabilités et compétences des élus locaux sont directement liées aux compétences de l'organe local concerné.

Au cours de son mandat et pendant les deux années suivant la fin de celui-ci, le maire d'une commune ne peut passer directement ni indirectement contrat avec la commune ou ses organes subordonnés, ni agir comme leur intermédiaire ou leur représentant. Il en va de même pour les conseillers au cours de leur mandat et pendant la première année suivant la fin de celui-ci.

5.4. Représentation des hommes et des femmes dans les collectivités territoriales

	Hommes	Femmes	Total	Femmes (%)
Maires	3 207	18	3 225	0,56
Conseillers municipaux	33 660	817	34 477	2,43
Conseillers provinciaux	3 150	57	3 207	1,81

5.5. Rémunération

Les gouverneurs, les maires et les *muhtarlar* (chefs de village) reçoivent un salaire mensuel. A l'exception des membres du conseil des anciens, les conseillers généraux provinciaux et les conseillers municipaux sont rémunérés pour les réunions auxquelles ils assistent.

6. REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DIVERSES CATEGORIES DE COLLECTIVITES TERRITORIALES

6.1. Compétences des collectivités territoriales

6.1.1. Administrations provinciales spéciales

Les fonctions et les compétences d'intérêt local et général des administrations provinciales spéciales se répartissent en deux catégories selon qu'elles s'exercent sur tout le territoire de la province ou en dehors des limites communales.

– Sur tout le territoire de la province:

Les administrations provinciales spéciales doivent assurer des services dans les domaines suivants: jeunesse et sport, santé, agriculture, industrie et commerce, aménagement environnemental de la province (sauf dans les communes métropolitaines dont les limites correspondent à celles de la province), travaux publics et habitat, conservation des sols, prévention de l'érosion, culture, arts, tourisme, services et assistance sociaux, microcrédit, crèches et orphelinats, mise à disposition de terrains pour les établissements d'enseignement primaire et secondaire et construction, entretien et réparation de leurs bâtiments, autres besoins.

– En dehors des limites communales:

Les administrations provinciales spéciales assurent des services dans les domaines suivants: aménagement foncier, voirie, approvisionnement en eau, assainissement, déchets solides, environnement, aide et secours d'urgence, soutien aux villages forestiers, boisement, parcs et jardins.

6.1.2. Communes

Les responsabilités et compétences de la commune s'exercent dans les limites du territoire communal. Sur décision du conseil municipal, les services municipaux peuvent aussi être assurés dans les zones limitrophes de la commune. Les communes ont des fonctions obligatoires et des fonctions facultatives.

Fonctions obligatoires:

Dans la mesure où ces services sont d'intérêt local et général, les communes, assurent ou sous-traitent des services dans les domaines suivants:

- infrastructures urbaines ((re)construction, approvisionnement en eau et assainissement, transports, etc.);
- systèmes d'information géographique et urbaine;
- environnement et hygiène du milieu, hygiène et déchets solides;
- police municipale, lutte contre l'incendie, aide d'urgence, secours et ambulances;
- circulation urbaine, obsèques et cimetières, boisement, parcs et espaces verts;
- logement;
- culture et arts, tourisme et promotion, jeunesse et sport, services et assistance sociaux, mariages, formation professionnelle et développement des compétences;
- développement de l'économie et du commerce.

En outre, les communes métropolitaines et les communes de plus de 50 000 habitants peuvent ouvrir des foyers pour les femmes et les enfants.

Fonctions facultatives:

Les communes peuvent:

- créer des écoles maternelles;
- assurer ou sous-traiter la construction, la réparation et l'entretien de bâtiments scolaires à tous les niveaux d'enseignement et procurer aux établissements tous équipements et fournitures nécessaires;
- ouvrir tous types de services de santé et en assurer le fonctionnement;
- veiller à la préservation du patrimoine culturel et naturel, du tissu historique et des périmètres et fonctions d'intérêt historique pour la ville; effectuer des opérations de réparation et d'entretien à cette fin et, lorsqu'il n'est pas possible de préserver les éléments historiques, les reconstruire en s'inspirant de l'original;
- fournir des équipements et le soutien nécessaire aux étudiants et aux clubs sportifs amateurs; organiser des compétitions sportives amateurs; décerner des prix, sur décision du conseil municipal, aux sportifs qui font preuve d'excellence ou se classent dans des tournois nationaux et internationaux;
- gérer des banques alimentaires.

Les services municipaux sont assurés dans les lieux les plus proches des citoyens, selon les méthodes les plus appropriées, et notamment les méthodes les mieux adaptées aux besoins des personnes handicapées, âgées, à faible revenu ou ayant d'autres besoins spécifiques.

6.1.3. Communes métropolitaines

Les fonctions et les compétences des communes métropolitaines sont clairement définies par la loi. Leurs principales attributions sont les suivantes:

- planification: préparer le plan stratégique, les objectifs annuels et les programmes d'investissements de la commune métropolitaine et établir son budget conformément à ces documents; élaborer/faire élaborer le schéma directeur d'urbanisme à toutes les échelles (du 1/5 000 au 1/25 000), approuver ce schéma et le mettre en œuvre; approuver les plans d'urbanisme établis par les communes d'arrondissement de la commune métropolitaine conformément au schéma directeur et les modifications apportées à ces plans, assurer le suivi de leur mise en œuvre; élaborer le plan d'environnement urbain de la commune métropolitaine (pour celles dont les limites correspondent à celles de la province); établir les plans relatifs aux catastrophes naturelles et les autres plans nécessaires à l'échelle métropolitaine;
- autorisations: délivrer des permis i) aux établissements professionnels situés dans les zones construites ou gérées par la municipalité métropolitaine et ii) aux entreprises devant mener leurs activités dans des zones placées sous la responsabilité de la municipalité métropolitaine, et en assurer le suivi;
- foncier, logement, transformation urbaine: gérer les terrains et construire des logements de manière à assurer une urbanisation rationnelle et à pourvoir aux besoins de la commune en matière de logements et d'activités industrielles et commerciales;
- transports: élaborer/faire élaborer le schéma directeur des transports métropolitains, planifier et coordonner les services de transport publics et privés; assurer le fonctionnement des services de transport public dans la métropole; s'acquitter de toutes les tâches prévues par la loi concernant les responsabilités de la commune en matière de gestion de la circulation routière;
- approvisionnement en eau et assainissement: assurer les services correspondants;
- infrastructures et coordination: veiller à la coordination des institutions s'occupant des infrastructures sur le territoire de la commune métropolitaine; construire/faire construire des places, boulevards, avenues et rues principales dans le périmètre de compétence de la commune métropolitaine et en assurer l'entretien et la réparation; mettre en place les systèmes d'information géographique et urbaine;
- autres: s'acquitter des autres fonctions prévues par la loi (agriculture, environnement, patrimoine culturel et naturel, santé, éducation, police municipale, services sociaux, sport, cimetières, marchés, abattoirs et services terminaux).

Si elles le jugent approprié, les communes métropolitaines peuvent, sur décision du conseil métropolitain, déléguer certaines des fonctions ci-dessus aux communes d'arrondissement ou les assurer en coopération avec elles.

Les principales fonctions et compétences des communes d'arrondissement sont les suivantes:

- s'acquitter des obligations et exercer les compétences autres que celles réservées par la loi aux communes métropolitaines;

- collecter les déchets solides et les transporter vers les usines de traitement, conformément au plan métropolitain de gestion des déchets solides;
- délivrer les autorisations aux établissements sanitaires, aux entreprises présentant un danger de deuxième et de troisième niveaux, aux espaces publics de repos et de loisirs, et procéder à des inspections;
- construire des parkings, des installations sportives et des espaces de repos et de loisirs; offrir des services sociaux et culturels aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux femmes, aux jeunes et aux enfants; proposer des stages de formation professionnelle et de développement des compétences; construire, réparer et entretenir des établissements et des bâtiments sanitaires, éducatifs et culturels et protéger et préserver le patrimoine culturel, naturel et historique; offrir et développer des services liés à l'aménagement de zones d'intérêt historique;
- assurer des services de funérailles et des services associés.

6.1.4. Villages

Les missions des villages sont de deux types: obligatoires et facultatives.

Missions obligatoires:

Certaines tâches dans les domaines de l'agriculture, de l'aménagement et des travaux publics: distribution d'une eau potable, propre et salubre, hygiène du milieu, nettoyage, voirie, établissements scolaires, salles villageoises, espaces de prière, place publique et boisement. La plupart de ces services sont progressivement pris en charge par l'administration centrale ou les administrations provinciales spéciales.

Missions facultatives:

Les missions facultatives comprennent des services qui sont davantage liés à l'aménagement et à l'embellissement du village: blanchiment des bâtiments à la chaux, construction de bains publics (hammams), de marchés et bazars, de maisons avec grange.

6.2. Missions déléguées aux collectivités territoriales en tant qu'agents de l'administration centrale

Si le ministère compétent le juge approprié, certains investissements relatifs à des fonctions et des services assurés par l'administration centrale peuvent être mis en œuvre par les administrations provinciales spéciales, les fonds requis étant transférés sur le budget de ces dernières.

Depuis l'adoption de la loi n° 5286 sur l'abolition de la Direction générale des services ruraux, les services aux villages et aux villageois tels que la voirie, l'approvisionnement en eau, l'assainissement, l'utilisation efficiente des sols et des ressources en eau, etc. relèvent également des administrations provinciales spéciales.

7. COOPERATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE COLLECTIVITES TERRITORIALES

7.1. Coopération institutionnalisée pour l'exécution de missions d'intérêt commun

Pour les missions d'intérêt commun, les collectivités locales de Turquie peuvent coopérer avec d'autres collectivités locales en formant des associations. Une association de collectivités locales est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière, établie par plusieurs collectivités locales, de leur propre initiative, en vue de la prestation conjointe de certains services relevant de leur compétence. Il n'est pas possible de créer une association en vue d'intégrer toutes les fonctions incombant aux collectivités locales ni dans un but qui ne soit pas clairement défini. Les associations sont la forme la plus concrète de coopération entre collectivités locales.

7.2. Dispositions législatives concernant les associations de collectivités territoriales et leurs relations avec l'administration centrale

La loi n° 5355 du 26 mai 2005 sur les associations de collectivités locales est le principal texte législatif régissant cette question. Cette loi est la première à réglementer spécifiquement l'organisation des associations de collectivités locales.

Les associations de collectivités locales peuvent être établies en tant que personnes morales une fois que leurs statuts sont entérinés, sous réserve d'approbation du conseil des ministres.

Les statuts d'une association sont entérinés lorsqu'ils ont été acceptés par les deux tiers du nombre total de conseillers municipaux des collectivités locales se constituant en association et soumis pour approbation au gouverneur, ou au ministre de l'Intérieur si les collectivités locales ne sont pas toutes situées dans la même province.

Une collectivité locale peut adhérer à une association déjà établie sur décision de son conseil, suivie d'une demande d'adhésion adressée à l'assemblée de l'association. Cette dernière doit agréer la demande pour que l'adhésion devienne effective. Si la collectivité locale souhaite se retirer de l'association, une décision de son conseil est suffisante.

En principe, les collectivités locales sont libres de constituer ou non une association ou d'adhérer à une association existante; toutefois les associations établies au niveau national et les associations s'occupant de certaines questions (environnement, infrastructures, services aux villages, infrastructures touristiques) font exception à cette règle.

7.2.1. Associations établies au niveau national

Les communes et les administrations provinciales spéciales peuvent établir une association au niveau national pour protéger leurs intérêts, soutenir leur développement, assurer la formation de leur personnel et donner leur avis lors des débats sur les projets de loi concernant les collectivités locales, dont elles sont automatiquement (en d'autres termes, obligatoirement) membres. L'Association des services provinciaux, fondée par les administrations provinciales spéciales, compte 81 membres, tandis que l'Association des communes de Turquie regroupe 3 225 communes. L'une et l'autre ont le statut d'association nationale.

7.3. Coopération internationale entre collectivités territoriales

7.3.1. Administrations provinciales spéciales

Sur décision du conseil général provincial, une administration provinciale spéciale peut devenir membre fondateur ou membre d'institutions et d'organisations internationales œuvrant dans son domaine d'activité. L'administration provinciale spéciale peut participer à des activités conjointes ou à des projets de services avec ces institutions et organisations. Les activités entreprises dans ce cadre par les administrations provinciales spéciales et par les communes (voir ci-dessous) doivent obligatoirement être conformes à la politique étrangère de la Turquie et aux traités internationaux. Elles sont soumises à l'autorisation préalable du ministère de l'Intérieur.

7.3.2. Communes

Sur décision du conseil municipal, une commune peut devenir membre fondateur ou membre d'organisations ou d'instances internationales s'occupant de questions en rapport avec ses domaines de compétence. La commune peut participer à des activités conjointes ou à des projets de services avec ces organisations et instances ainsi qu'avec des collectivités locales étrangères; elle peut aussi établir des jumelages. Les activités entreprises dans ce cadre par les administrations provinciales spéciales (voir ci-dessus) et par les communes doivent obligatoirement être conformes à la politique étrangère de la Turquie et aux traités internationaux. Elles sont soumises à l'autorisation préalable du ministère de l'Intérieur.

8. FINANCES

8.1. Structure financière des administrations provinciales spéciales

8.1.1. Ressources propres

- impôts, taxes, redevances et contributions autorisés par la loi: ces recettes sont très limitées et ne constituent qu'une faible part des sources de revenu des administrations provinciales spéciales;
- produits de la location, de la vente et d'autres moyens d'exploitation de biens meubles et immeubles;
- redevances perçues en contrepartie de services, à un taux fixé par le conseil général provincial;
- intérêts et amendes;
- recettes tirées de diverses entreprises, participations ou activités;
- dons.

8.1.2. Quote-part des recettes de l'Etat

- quote-part des recettes fiscales du budget général de l'Etat: il s'agit de la principale source de revenu des administrations provinciales spéciales. En vertu de la loi n° 5779 sur l'affectation d'une quote-part des recettes fiscales du budget général de l'Etat aux administrations provinciales spéciales et aux communes, les premières reçoivent 1,15% du montant total des recettes fiscales de l'Etat. Ces ressources sont distribuées aux administrations provinciales spéciales par la Banque des provinces en fonction de la population de la province (50%), de sa superficie (10%), du nombre de villages (10%), de la population rurale (15%) et du niveau de développement (15%).

8.1.3. Autres recettes

- dotations versées par des administrations, provenant du budget général et du budget spécial: pour certains investissements relevant des missions et des services assurés par l'administration centrale que le ministère compétent juge approprié de déléguer à l'administration provinciale spéciale, les dotations d'investissement sont transférées sur le budget de cette dernière par l'administration concernée;
- recettes autres que celles mentionnées ci-dessus.

8.2. Structure financière des communes

8.2.1. Ressources propres

- impôts, taxes, redevances et quote-part des contributions prévus par la loi.
Impôts: taxes sur les annonces et la publicité, les divertissements, les communications, la consommation de gaz et d'électricité, d'assurance incendie, de dépollution de l'environnement, taxe foncière;
Redevances: droits perçus au titre de divers services et activités (occupation de locaux, travail (les jours fériés), courtage, abattage, inspection et surveillance, vérification des instruments de poids et mesures, construction, reconstruction, enregistrement et duplicata, prélèvement d'eau de source, patente, inspection, agrément et établissement de rapport, rapport médical);
- quote-part des contributions aux dépenses: contribution aux dépenses de voirie, d'assainissement, aux équipements de distribution d'eau;
- produits de la location, de la vente et d'autres moyens d'exploitation de biens meubles et immeubles;
- redevances perçues en contrepartie de services, à un taux fixé par le conseil municipal;
- intérêts et amendes;
- dons;
- recettes tirées de diverses entreprises, participations ou activités.

8.2.2. Quote-part des recettes de l'Etat

- transferts à partir des recettes fiscales du budget général de l'Etat: il s'agit de la principale source de revenu des communes. En vertu de la loi n° 5779 sur l'affectation d'une quote-part des recettes fiscales du budget général de l'Etat aux administrations provinciales spéciales et aux communes, les communes ordinaires reçoivent 2,85% du montant total des recettes fiscales de l'Etat. Ces ressources sont distribuées par la Banque des provinces, en fonction de la population de la commune (80%) et de son niveau de développement (20%). Les communes d'arrondissement situées sur le territoire d'une commune métropolitaine reçoivent 2,50% du montant total des recettes fiscales de l'Etat, en fonction de leur population.

8.2.3. Autres recettes

- dotations versées par des administrations, provenant du budget général et du budget spécial;
- recettes autres que celles mentionnées ci-dessus.

8.3. Structure financière des communes métropolitaines

8.3.1. Ressources propres

- 50% de la taxe sur les paris perçue au titre de la taxe sur les divertissements;
- tous types d'impôts municipaux, taxes et redevances provenant de l'utilisation des équipements sociaux et culturels, des installations sportives, des espaces de loisir et de détente et des espaces verts relevant de la compétence de la commune métropolitaine;
- taxes sur les annonces et la publicité et frais de port, d'affectation et d'entretien;
- quote-part des contributions aux dépenses de voirie, d'approvisionnement en eau et d'assainissement;
- recettes tirées de biens meubles et immeubles;
- redevances perçues en contrepartie de services;
- 50% des recettes tirées de l'exploitation des parkings, les 50% restants étant reversés aux communes d'arrondissement à raison de leur population;
- dons conditionnels ou non;
- loyers, intérêts et amendes;
- part des revenus nets des entreprises de la commune métropolitaine (pourcentage fixé par le conseil métropolitain).

8.3.2. Quote-part des recettes de l'Etat

- 30% du montant de la quote-part des recettes fiscales du budget général allouée aux communes d'arrondissement situées sur le territoire de la commune métropolitaine, versé par la Banque des provinces;
- 5% du montant total des recettes fiscales du budget général perçues sur le territoire de la commune métropolitaine.

8.3.3. Autres recettes

- transfert des excédents dégagés sur les comptes de fin d'exercice des établissements rattachés à la commune métropolitaine;
- recettes autres que celles mentionnées ci-dessus.

8.4. Structure financière des villages

Les ressources des villages se composent des éléments suivants:

- coopération et solidarité (*imece*): travail non rémunéré, notamment manuel, fourni par les villageois pour exécuter les tâches obligatoires incombant au village. Cette contribution constitue une partie importante des ressources des villages. Bien que fournie en nature, elle apparaît dans le budget du village au coût réel de la main d'œuvre;
- taxe locale (*salma*): taxe perçue sur les ménages du village en fonction de leur situation financière et de l'utilisation qu'ils font des services dans le cas où le village ne dispose plus de revenus suffisants pour s'acquitter de ses missions obligatoires;
- produits des biens et entreprises des administrations villageoises;
- taxes et redevances: recettes tirées des carrières, des jeux, de la vente et de l'abattage d'animaux, et des ports et débarcadères;

- amendes: peines pécuniaires prévues par le droit villageois;
- aides et dons: accordés par des institutions publiques ou par des personnes ou organisations privées.

8.5. Emprunts/prêts

Pour financer les dépenses engagées dans le cadre de leurs missions, les communes et les administrations provinciales spéciales peuvent emprunter des fonds et émettre des obligations conformément aux principes et aux procédures prévus par la loi.

8.6. Contrôle financier des collectivités territoriales

Les administrations provinciales spéciales et des communes font l'objet d'audits visant à prévenir les erreurs dans les activités et opérations, à donner des orientations en matière de personnel et d'organisation et à faire en sorte que les systèmes d'administration et de contrôle soient conformes à la loi, fiables et cohérents. Ces audits consistent à effectuer des analyses, des comparaisons et des mesures impartiales concernant le fonctionnement et les résultats des services, compte tenu de la législation, des objectifs prédéfinis, des critères de performance et des normes de qualité, à procéder à des évaluations factuelles, à établir des rapports et à les présenter aux parties concernées.

Des audits internes et externes sont menés dans les administrations provinciales spéciales et les communes conformément à la loi n° 5018 sur la gestion et le contrôle des finances publiques.

Outre les types d'audits mentionnés ci-dessus, les administrations provinciales spéciales et les communes peuvent faire l'objet d'un audit en application de l'article 77 de la loi n° 5018 sur la gestion et le contrôle des finances publiques.

9. CONTROLES EXERCES SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

9.1. Principes généraux

Les collectivités locales, en tant que personnes morales de droit public régies par le principe de décentralisation, sont des entités distinctes de la hiérarchie administrative centrale, par rapport à laquelle elles jouissent d'une certaine indépendance. Toutefois, «autonomie administrative et financière» n'est pas synonyme de liberté sans restriction pour les collectivités locales.

En vertu de l'article 127 de la Constitution, l'administration centrale exerce une tutelle administrative sur les collectivités locales dans le cadre des principes et modalités définis par la loi afin:

- d'organiser les services locaux conformément au principe de cohésion de l'administration;
- d'assurer une prestation uniforme des services publics;
- de protéger l'intérêt général;
- de pourvoir de manière appropriée aux besoins locaux.

9.2. Contrôle administratif

Pouvoir d'autorisation préalable:

Certaines actions et opérations doivent être autorisées par les administrations centrales avant leur mise en œuvre par les collectivités locales.

Pouvoir d'approbation:

Certaines opérations des collectivités locales doivent être entérinées par les administrations centrales.

Obligation de communiquer les décisions:

Pour prendre effet, les décisions du conseil général provincial doivent être transmises au gouverneur, tandis que les décisions du conseil municipal doivent être transmises soit au gouverneur de district, soit au gouverneur selon la question sur laquelle elles portent.

Pouvoir de présenter des requêtes en annulation de décision devant les juridictions administratives:

Les gouverneurs et gouverneurs de district peuvent saisir les juridictions administratives pour faire annuler des décisions des collectivités locales au motif d'illégalité.

Pouvoir d'assurer des services en lieu et place des collectivités locales:

Si la santé publique, la paix ou le bien-être sont gravement compromis du fait de dysfonctionnements dans les services incombant aux administrations provinciales spéciales ou aux communes et qu'un juge compétent du tribunal de paix civil, à la demande du ministère de l'Intérieur ou d'un autre ministère compétent, ait officiellement reconnu la défaillance, le ministère de l'Intérieur doit demander à l'administration provinciale spéciale ou à la commune de régler celui-ci dans un délai raisonnable.

A défaut, le gouverneur de la province est tenu de d'assurer les services en question et de résoudre le problème, dans un premier temps en recourant aux équipements, matériaux, personnel et autres ressources de la commune, puis, si cela s'avère impossible, en faisant appel aux moyens d'autres institutions et organismes publics. Les dépenses engagées pour assurer ces services sont financées par les ressources propres de la collectivité locale concernée.

9.3. Audit des collectivités locales

Audit interne:

Les activités et opérations des administrations provinciales spéciales et des communes sont contrôlées par des auditeurs internes attachés au gouverneur ou au maire. Les auditeurs internes procèdent à des audits au nom du gouverneur ou du maire, avec l'autorisation de celui-ci. Les audits comprennent un contrôle de légalité, un audit financier et un audit de performance. Le rapport établi à l'issue de l'audit est présenté au gouverneur ou au maire.

Audit externe:

L'audit externe est l'audit ex post effectué par la Cour des comptes dans les administrations provinciales spéciales et les communes. Il consiste à contrôler les actions, décisions et transactions financières, à vérifier qu'elles sont conformes à la loi, aux buts institutionnels, aux objectifs et aux plans en matière de responsabilité des administrations publiques et à rendre compte des résultats de ce contrôle à la Grande assemblée nationale de Turquie.

Audit en application de l'article 77 de la loi n° 5018 sur la gestion et le contrôle des finances publiques:

Si l'ensemble du système de gestion et de contrôle des finances publiques est défaillant et qu'il existe des raisons de soupçonner l'existence de faits de corruption ou de déficits publics, le ministre de l'Intérieur peut, à la demande du gouverneur (pour les administrations provinciales spéciales) ou du maire (pour les communes), ou sur approbation directe du Premier ministre, autoriser les auditeurs à contrôler tous les systèmes de gestion et de contrôle financiers et les décisions et transactions financières de la collectivité locale concernée pour en vérifier la légalité. Un exemplaire des rapports établis à l'issue de ces contrôles est envoyé à la commission de coordination des audits internes et un autre exemplaire au gouverneur ou au maire concerné, afin qu'il prenne les mesures voulues.

Audit du ministère de l'Intérieur:

Toutes les transactions administratives des administrations provinciales spéciales et des communes autres que les transactions financières sont contrôlées par le ministère de l'Intérieur, qui vérifie qu'elles ont été conduites conformément à la loi et aux procédures administratives.

Audit des villages:

En vertu de la loi n° 5442 sur l'administration provinciale, les villages sont audités par le gouverneur ou le gouverneur de district compétent. Un gouverneur de district doit contrôler au moins la moitié des villages situés sur le territoire du district. Tout chef de village qui ne s'acquitte pas dûment de ses fonctions peut être révoqué sur décision du comité de l'administration provinciale ou du district.

Toute décision du chef qui n'est pas dans l'intérêt du village peut aussi être annulée par le gouverneur de district ou le gouverneur. En revanche, en vertu du principe de tutelle, les gouverneurs et les gouverneurs de district ne sont pas habilités à prendre des décisions en lieu et place des chefs de village. De plus, s'ils annulent une décision, ils doivent motiver cette mesure par écrit en indiquant les raisons pour lesquelles la décision n'est pas dans l'intérêt du village et en quoi elle enfreint la loi.

9.4. Contrôle judiciaire

L'article 125 de la Constitution dispose que «Tous les actes et décisions de l'administration peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire».

Le contrôle juridictionnel se limite à vérifier la légalité des actes et des décisions de l'administration. Une décision judiciaire ne peut restreindre une mesure exécutive ayant valeur d'acte ou de décision administrative, prise conformément aux modalités et aux principes définis par la loi, ni supprimer de pouvoirs discrétionnaires.

L'administration est tenue de réparer les dommages résultant de ses actes et décisions.

9.5. Voies de recours à la disposition des collectivités locales

Si une collectivité locale estime qu'une procédure administrative ou une décision de l'administration centrale touchant les collectivités locales est illégale, elle peut déposer un recours en annulation de la procédure ou de la décision devant les juridictions administratives.

10. RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE LES DECISIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

En vertu de la Constitution, toute personne dont les droits ont été enfreints du fait d'un acte ou d'une procédure d'une collectivité locale peut saisir la justice et, s'il y a lieu, demander réparation des pertes subies.

11. PERSONNEL ADMINISTRATIF TERRITORIAL

Administrations provinciales spéciales:

Le personnel des administrations provinciales spéciales est nommé par le gouverneur; les nominations sont soumises au conseil général provincial à la réunion qui suit.

Dans les administrations provinciales spéciales, les services publics sont assurés par:

- des fonctionnaires;
- des salariés;
- des contractuels à temps plein ou à temps partiel;
- des travailleurs temporaires.

Communes:

Le personnel municipal est nommé par le maire. Le conseil municipal est informé des nominations à des postes de direction (chefs de département et niveaux hiérarchiques supérieurs) à la réunion qui suit.

Dans une commune, les services publics sont assurés par:

- des fonctionnaires;
- des salariés;
- des contractuels à temps plein ou à temps partiel;
- des travailleurs temporaires.

Villages:

Les agents du village sont des employés de l'administration villageoise. Le nombre d'agents dépend de la population du village et de sa situation économique. Le personnel de l'administration villageoise comprend un garde, un responsable religieux (*imam*) et un secrétaire ainsi que d'autres employés tels qu'un vacher ou un berger.

12. REFORMES ENVISAGEES OU EN COURS

En Turquie, une vaste réforme de l'administration publique a été entreprise en 2002. En abolissant le modèle hiérarchique traditionnel, cette réforme se proposait d'établir un nouveau concept d'administration publique, qui soit fondé sur la coopération et le consensus entre tous les partenaires sociaux, mette l'accent sur la démocratie, la prééminence du droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, accorde une large place à la participation et aux organisations de la société civile, et soit guidé par les principes de transparence, d'ouverture, de responsabilité, d'autonomie locale, de décentralisation des pouvoirs et de subsidiarité.

La législation adoptée sur les collectivités locales et leur mise en œuvre effective est l'une des pièces maîtresses de la réforme. Les textes de base relatifs aux collectivités locales ont été entièrement refondus et une harmonisation du système administratif local avec les normes internationales, en particulier la Charte européenne de l'autonomie locale, a été engagée. Dans ce cadre, plusieurs lois ont été promulguées en 2004 et 2005, notamment la loi n° 5393 sur les communes, la loi n° 5216 sur les communes métropolitaines, la loi n° 5302 sur les administrations provinciales spéciales, la loi n° 5355 sur les associations de collectivités locales et la loi n° 5779 sur l'affectation d'une quote-part des recettes fiscales du budget général de l'Etat aux administrations provinciales spéciales et aux communes. En outre, les textes d'application destinés à faciliter l'application de ces lois sont entrés en vigueur. Enfin, une nouvelle loi sur les villages ainsi qu'un projet de loi sur les institutions rattachées aux communes, conformes au nouveau concept d'administration publique, sont en préparation.

Une fois la législation adoptée et entrée en vigueur, la répartition des fonctions et des compétences entre l'administration centrale et les collectivités locales a été redéfinie. Des services qui étaient assurés par l'administration centrale ont été délégués aux administrations locales, celles-ci étant par nature à même d'offrir des services plus rapides, plus efficaces et plus efficaces. En d'autres termes, grâce à l'accroissement des missions et des compétences des administrations locales, les collectivités locales ont été renforcées, le recrutement de leur personnel a été simplifié et une organisation souple a été mise en place. L'objectif était, en appliquant des concepts actuels tels que la flexibilité, la transparence, la participation, la responsabilité et la sécurité juridique, d'amener les administrations locales à privilégier, dans leur démarche, leur structure et leur fonctionnement, l'orientation vers les citoyens, la qualité, l'efficacité et la modernité.