

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 176 (2005)¹ sur la démocratie locale et régionale en Turquie

Le Congrès,

1. Gardant à l'esprit l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Turquie [CG(12)25 Partie II] remis par Anders Knape (Suède, PPE/DC, L) et Hans-Ulrich Stöckling (Suisse, GILD, R), prie le Comité des Ministres de tenir compte des conclusions suivantes relatives à l'état actuel de la démocratie locale et régionale en Turquie et d'inviter les autorités turques à mettre en œuvre les recommandations suivantes:

A. Processus global de réforme

2. Le Congrès convient que, ces dernières années, le Gouvernement turc a clairement fait preuve d'une détermination à procéder à des changements institutionnels importants en termes de modernisation des pouvoirs locaux et provinciaux, et qu'il s'est lancé dans un programme important de modifications législatives. Cependant, la mise en œuvre du programme n'étant pas encore achevée, il est trop tôt pour en évaluer complètement les résultats;

3. Le Congrès note que quatre textes législatifs majeurs attendus de longue date (la loi sur les communautés urbaines, la loi sur les communes, la loi sur l'Administration provinciale spéciale et la loi sur les associations et les unions de collectivités locales) ont été adoptés;

4. Par ailleurs, il semblerait que le gouvernement examine actuellement d'autres projets/propositions de lois (ils/elles pourraient consister en une loi sur l'administration villageoise, une loi sur les recettes municipales et une loi sur le service public). Cette liste est importante parce que l'on considère que la réforme de l'administration locale en Turquie ne sera effective que si un vaste train de mesures, comprenant les lois proposées, est promulgué. En outre, il semblerait qu'un autre programme d'amendements constitutionnels soit envisagé, lequel porterait sur un réajustement à plus long terme des relations entre le gouvernement central et les collectivités locales du pays ainsi que des pouvoirs ministériels de suspendre les maires;

5. Il convient également de noter que la réforme de décentralisation ne fait pas l'unanimité dans les milieux politiques en Turquie. Selon certains, le transfert de compétences risque de porter atteinte à l'unité et à l'intégrité de l'Etat ainsi qu'à la cohérence et à la complémentarité des services publics;

6. Il est indéniable que lorsque les quatre nouvelles lois auront été pleinement mises en œuvre et que les décrets d'application nécessaires auront été promulgués, de grands progrès auront été accomplis. Cependant, à ce stade, le Congrès juge essentiel que ces lois soient confortées par l'ensemble des réformes qui restent encore à mettre en œuvre (notamment les réformes budgétaires) pour qu'on puisse espérer un réel changement dans la répartition des pouvoirs sur le terrain. Il convient de ne jamais sous-estimer l'ampleur des changements requis;

7. Recommandation: le Congrès recommande:

a. que le Gouvernement turc continue à réformer et à moderniser la base législative des collectivités locales et provinciales, en consultation étroite avec l'Association turque des collectivités locales;

b. que les quatre lois soient complétées par d'autres textes législatifs, dont un porterait sur les ressources financières;

c. que les autorités turques consultent les experts du Conseil de l'Europe, si elles le jugent nécessaire, sur la question des finances locales;

B. Situation actuelle des collectivités locales et provinciales et conformité à la Charte européenne de l'autonomie locale

8. Malgré le lancement d'un ambitieux programme de réforme, il n'en est pas moins vrai que, si l'on se réfère à la législation effectivement adoptée et mise en œuvre, peu a été fait jusqu'à présent pour réformer le système des pouvoirs locaux en Turquie, tel que décrit dans les rapports du Congrès publiés ces dernières années;

9. Concept de l'autonomie locale (article 3). Selon le Congrès, s'il est clair que certaines communautés urbaines et quelques grandes municipalités sont proches d'une situation où «elles règlent et gèrent une part importante des affaires publiques», la domination persistante exercée par les gouverneurs provinciaux, les fonctions restreintes des petites communes et la faiblesse des administrations villageoises font apparaître la physionomie générale de l'autonomie locale en Turquie sous un jour qui n'est toujours pas satisfaisant;

10. Portée de l'autonomie locale (article 4). La portée officielle des compétences des communes (mais pas des villages), telles que décrites dans la loi, est grande, mais le Congrès ne saurait, étant donné le degré de supervision centrale, les qualifier de «pleines et entières». Les fonctions (autres que celles prévues ad hoc en tant que projet de développement financé séparément) ne sont pas étendues. Une caractéristique du système est que de nombreuses fonctions que pourraient raisonnablement exercer les autorités locales sont, en pratique, privatisées;

11. Recommandation: le Congrès recommande que le Gouvernement turc travaille en collaboration avec les collectivités locales en vue du transfert progressif des compétences, conformément à la législation nouvellement adoptée. Les petites communes et les villages devraient faire l'objet d'une attention particulière. Le Congrès

propose que les services que les collectivités locales pourraient raisonnablement fournir leurs soient confiés;

12. Structures et moyens administratifs appropriés (article 6). Le Congrès est d'avis que, de manière générale, les ressources sont insuffisantes pour permettre une «gestion efficace» au niveau local. En particulier, il n'existe pas de garanties pour «un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence»;

13. Recommandation: le Congrès recommande que les mesures qui s'imposent soient prises pour garantir un recrutement de qualité;

14. Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local (article 7) et contrôle administratif des actes des collectivités locales (article 8):

a. il convient de noter une amélioration en pratique: alors que, dans les années 1990, de nombreux maires avaient été suspendus ou révoqués, la situation semble s'être améliorée au fil des ans, puisque les chiffres évoquent la suspension de 16 maires en 2002, 12 en 2003 et 4 en 2004. Cela dit, les dispositions constitutionnelles et législatives qui avaient été critiquées dans les précédents rapports sont toujours en vigueur;

b. selon le Congrès, le poids si ancien de la supervision centrale et du contrôle des autorités locales n'a toujours pas été totalement levé. L'article 127 de la Constitution turque dispose toujours que «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»;

15. Recommandation: le Congrès recommande que les pouvoirs publics, aux niveaux gouvernemental et parlementaire, réfléchissent à la façon dont ils pourraient modifier l'article 127 de la Constitution (conformément aux recommandations précédentes du Congrès), en vue d'assouplir le système de tutelle de l'État sur les administrations locales;

16. Les ressources financières des collectivités locales (article 9):

a. le Congrès est d'avis que les ressources financières dont disposent les collectivités locales, à l'exception des communes de grande taille, restent un problème très important pour l'autonomie locale en Turquie et, malgré les modifications institutionnelles annoncées dans la première série de réforme législative introduite en 2004, aucun projet de loi sur les finances locales n'a encore été publié. Il s'agit là d'une grave lacune;

b. on ne saurait dire non plus qu'aujourd'hui la plupart des autorités locales bénéficient de ressources financières adéquates (en proportion de leurs responsabilités) dont elles peuvent librement disposer. Le Congrès relève qu'elles dépendent essentiellement des subventions de l'administration centrale (beaucoup sont spécifiques et

liées à un projet), plutôt que des impôts et taxes fixés au niveau local – même si les chiffres des années 1995-2001 indiquent qu'une partie faible mais croissante du PNB (de 2,42 % à 3,18 %) et du PIB (de 2,6 % à 3,15 %) a été allouée aux collectivités locales;

17. Recommandation: le Congrès recommande qu'une loi sur les finances locales soit adoptée et mise en œuvre. C'est une question majeure puisque la réforme ne sera effective que si cette loi est promulguée à court terme;

18. Le Congrès propose également que la forte dépendance des petites communes à l'égard des subventions de l'administration centrale soit progressivement réduite et qu'une nouvelle loi autorise les collectivités locales à fixer leurs impôts et taxes conformément à l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

19. Le droit d'association des collectivités locales (article 10):

a. le Congrès note que les autorités locales peuvent coopérer entre elles par le biais d'associations, et que cette pratique s'est développée grâce à une nouvelle loi sur les associations et les unions de collectivités locales;

b. le Congrès relève également que les autorités locales (communes) adhèrent à l'Association turque des collectivités locales;

c. les communes peuvent fonder ou devenir membres d'organismes ou d'organisations internationales traitant de questions relatives à leurs domaines de responsabilité. Cependant, le Congrès prend note du fait que ces activités ne peuvent être menées qu'en parfaite cohérence avec la politique étrangère de la Turquie et les traités internationaux, et sont soumises à l'obtention préalable de l'autorisation du ministère de l'Intérieur;

20. Recommandation: le Congrès recommande:

a. qu'il soit fait davantage usage des associations et unions de collectivités locales, en particulier entre petites communes, en vue de fournir les services qu'elles ne sont peut-être pas à même d'offrir de façon autonome;

b. que l'Association turque des collectivités locales devienne un partenaire permanent du gouvernement central pour la définition et l'élaboration de la politique d'autonomie locale. L'association devrait être consultée sur tous les documents pertinents élaborés par le gouvernement;

c. que la nécessité, pour les communes, d'obtenir l'autorisation préalable du ministère de l'Intérieur pour pouvoir adhérer à une organisation internationale soit supprimée;

21. Administration provinciale:

a. le Congrès convient qu'un certain nombre de mesures législatives ont été introduites en vue de renforcer la

décentralisation de l'administration provinciale. Il s'agit notamment des mesures suivantes:

i. le gouverneur (nommé par le pouvoir central) cesse d'être le président du conseil général provincial. Celui-ci est dorénavant présidé par un de ses membres, désigné à l'issue d'une élection;

ii. le comité exécutif provincial, qui continue à être présidé par le gouverneur, sera élargi pour inclure deux responsables nommés supplémentaires: le chef du service financier et un autre responsable choisi par le gouverneur;

iii. plusieurs ajustements sont apportés aux fonctions, compétences et privilèges des autorités provinciales;

b. cependant, le Congrès estime que l'Etat central maintient toujours un degré de contrôle important sur les provinces;

22. Recommandation: le Congrès recommande qu'il soit envisagé d'accentuer encore la décentralisation au niveau provincial, et notamment de créer progressivement des

provinces suffisamment fortes politiquement pour prendre en charge une part importante des affaires publiques en utilisant leurs moyens propres;

23. Le Congrès invite:

a. le Comité des Ministres à transmettre la présente recommandation aux autorités turques et à les inviter à la mettre en œuvre;

b. les autorités turques à examiner les recommandations formulées par le Congrès et à rendre compte de leur mise en œuvre à l'une des prochaines sessions du Congrès;

c. l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte des conclusions du Congrès sur l'état de la démocratie locale et régionale dans le cadre du dialogue postsuivi avec la Turquie.

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 8 novembre 2005 (voir document CG (12) 25, projet de recommandation présenté par A. Knape (Suède, L, PPE/DC) et H.-U. Stöckling (Suisse, R, GILD), rapporteurs).