

## FRANSA'DA 1953 REFORMU VE BUGÜNKÜ İDARİ YARGININ GENEL GÖRÜNÜMÜ

*Celâl ERKUT (\*)*

Fransa'da idarî yargının gelişimi konulu incelememizin ilk bölümünde 1953 yılına kadar olan sosyolojik ve tarihsel gelişim ile idarî rejim değişikliklerinin idarî yargıyı ne yönde etkilediğini ve Conseil d'Etat'nın yargısal işlevinin bu dönemlerdeki niteliğini kısaca ortaya koymaya çalışmıştık<sup>1</sup>. Bu incelememizde ise 1953 Reformu diye anılan ve idarî rejimin yanında idarî yargı alanında da birtakım köklü değişiklikler ve yenilikler getirerek Fransa'da bugünkü idarî yargı sisteminin temelini belirleyen düzenlemeleri irdelemeye çalışacağız.

24 Mayıs 1872 tarihli kanunla «bağımsız adalet» sistemine geçildikten sonra Conseil -özellikle de 1889 tarihli «Cadot» kararından sonra- aslî ve genel idarî yargı yeri durumuna gelerek, özel kanunlarla başka yargı yerlerine bırakılan konular dışında, genel görevli Yüksek İdare Mahkemesi statüsünü kazanmıştı<sup>2</sup>. Conseil d'Etat'nın 1953 Reformu öncesine kadar sürdürdüğü bu yargısal fonksiyonunu şu şekilde özetliyoruz: Conseil d'Etat,

a) Kanunların başka idarî yargı mercilerine bırakmadığı konularda, genel görevli ilk ve son derece idare mahkemesi idi.

b) «Conseil de Préfecture»lerin kararları ile bazı İdarî Kurulların verdikleri yargısal nitelikteki kararları istinafen (appel) incelerdi.

---

(\*) Celâl Erkut İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisidir.

1) Bkz. ERKUT, «Fransa'da Conseil d'Etat'nın Sosyolojik ve Tarihsel Açından Gelişimi», İHİD, 1983, Yıl: 4, S: 1-3, s. 43 vd.

2) VEDEL, «Droit Administratif», s. 402-403, 4. bası, 1968, Paris.

c) Ayrıca özel kanunlar ile bazı konularda son derece idarî yargı mercii olarak gösterilen -yani kararları istinaf denetimine tâbi olmayan- İdarî Kurulların verdikleri yargı kararlarını da temyiz yolu ile incelediler<sup>3</sup>.

Görüldüğü gibi 1953 Reformu öncesinde de Conseil bir Yüksek Mahkeme idi; çünkü tüm idarî uyuşmazlıklar ya doğrudan doğruya ya da istinaf veya temyiz yolu ile O'nun önüne gelmekte ya da gelebilmekte idi<sup>4</sup>.

İdarî yargı düzeninde 1953 Reformu adı verilen köklü değişiklikler, 1953 yılında çıkarılan iki kararname ile belirli bir temele oturduktan sonra, 30 Temmuz 1963 tarihinde yürürlüğe konulan dört ayrı kararname ile gerçek kimliğini bulmuştur<sup>5</sup>.

30 Eylül 1953 tarihli kararname idarî yargı düzenini, idare mahkemelerinin kuruluşunu ve üyelerinin statüsü ile meslekî haklarını belirlemiştir. Kararnamenin 1 nci maddesinde: «Fransa'da ve Cezayir ile denizaşırı topraklarda bulunan «Conseil de Préfecture»ler ile ayrıca «Alsace et de Lorraine» İdare Mahkemesi kaldırılarak, bunların yerine her biri buldukları şehrin isimleri ile anılacak idare mahkemeleri

---

3) Bu konuda Conseil d'Etat, 7 Şubat 1947 tarihli «d'Aillières» kararında «kanuni denetimin gerekliliği nedeniyle, istinaf denetiminin mümkün olmadığı her durumda - kanun temyiz incelemesini öngörmese dahi - tüm idarî yargı mercilerinin kararları temyiz edilebilir» demek suretiyle ve ayrıca 8 Temmuz 1951 tarihli «Dreyfus - Schmidt» kararı ile de «temyize başvurma olanağı ancak kanun koyucunun açık ve belirleyici iradesi ile kaldırılabilir» hükmünü vererek temyiz güvencesini belirlemiştir. (Bkz. VEDEL, a.g.e., s. 406-407).

4) VEDEL, a.g.e., s. 407.

5) 11 Temmuz 1953 tarihinde çıkarılan bir kanun - malî ve iktisadî alanda getirdiği yeniliklerin yanı sıra - 7 nci maddesinde Yürütmeye kararname yolu ile idarî yargı alanını düzenleme yetkisini vermişti. İşte kanunun verdiği bu yetkiye dayanılarak İdarî yargı reformu Yürütme tarafından çıkarılan kararnamelerle gerçekleştirilmiştir. (Bkz. VEDEL, a.g.e., s. 407; G. VEDEL - P. DELVOLLE, «Droit Administratif», s. 629-630, 9. bası, 1984, Paris.).

Öte yandan 1963 reformu - veya reorganizasyonu - da yine Yürütmenin bir dizi kararnamesi ile gerçekleştirilmiştir. Doktrinde, Yürütmenin bu düzenleme yetkisini doğrudan doğruya 4 Ekim 1958 tarihli Anayasanın 37 nci maddesinden aldığı görüşü egemendir. Nitekim Conseil d'Etat da tartışılabilir bir kararında (Daunizau et les autres, 27 Ocak 1961), «... Yasama'ya ait düzenleme yetkisinin devri, doğrudan doğruya Anayasa'nın 37. maddesinde yer alan 'Yürütme'nin özerk düzenleme yetkisi'nin varlığından kaynaklanmaktadır» şeklindeki hüküm ile bu görüşü teyid etmiştir. (Roland DRAGO, «La Réforme du Conseil d'Etat», AJDA, 10 - 1963, s. 526).

kurulmuştur; bu mahkemelerin kararları icraî nitelikte ve Fransız Halkı adıdır» denilerek idare mahkemeleri oluşturulmuş<sup>6</sup> ve kararnamenin 2 nci maddesi ile de bu mahkemelerin kamu hukuku yargıcı durumunda, genel görevli ilk derece idarî yargı mercileri oldukları belirlenmiştir<sup>7</sup>.

Bunun yanında 28 Kasım 1953 tarihli ikinci kararname de, birinci kararname ile getirilen hükümlerin nasıl uygulanacağını ve idare mahkemelerinin yer bakımından yetki alanlarını düzenlemiştir.

30 Temmuz 1963 tarihli kararnameler<sup>8</sup> ise daha çok doğrudan doğruya Conseil d'Etat'nın işleyişi, teşkilâtı, yargısal işlevi ve kararlarının yerine getirilmesi ile ilgilidir<sup>9</sup>; dolayısıyla 1953 tarihli kararnameler ile birlikte bir bütünlük oluşturmaktadır.

Böylelikle 1953 ve 1963 tarihlerinde genel ilkeleri saptanarak tamamlanan Reform hareketi, 9 Eylül 1968, 13 Temmuz 1973, 26 Ağustos 1975, 10 Ocak 1980 ve 16 Ocak 1981 tarihli kararnameler ile birkaç değişikliğe uğramışsa da söz konusu değişiklikler çeşitli ayrıntılar ve usule ilişkin birtakım kurallar açısından getirilmiş; genel ilkeler olduğu gibi korunmuştur<sup>10</sup>. Öte yandan 1963 tarihli kararnameler ile oluşturulan ve 1975 tarihli kararname ile görev alanı genişletilen «Rapor ve İnceleme Komisyonu», 24 Ocak 1985 tarihli kararname ile «Rapor ve İnceleme Dairesi» adı altında yeni bir daire (bölüm) şeklinde örgütlenmiştir ki buna incelememizin sonunda daha detaylı olarak değineceğiz<sup>11</sup>.

---

6) Décret No: 53/934 du 30 septembre 1953/G. BONNET - A. PALVADEAU, «Les Nouveaux Tribunaux Administratifs Régionaux», s. 109, Paris, 1954.

7) Bkz. J. M. AUBY - M. FROMONT, «Les Recours Contre Les Actes Administratifs Dans Les Pays de la Communauté Economique Européenne», s. 206 - 207, Paris, 1971.

8) Bu kararnameler, Conseil d'Etat'nın ünlü «Canal» kararına hükümet ve Meclis tarafından gösterilen tepkilerin bir sonucu olarak hazırlanmıştır. (Bkz. VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 630).

9) 1963 Reformu gerçekleşmeden önce gerek doktrin gerekse Conseil d'Etat bir dizi değişiklik önerisinde bulunmaktaydı; dolayısıyla, tarihsel ve politik nedenlerin yanısıra, bu önerilerin de 30 Temmuz kararnamelerinin bir dayanağını oluşturduğu söylenebilir. Ancak hareketi daha bir süre rafa kaldırılabilirdi. (DRAGO, «La Réforme du Conseil d'Etat», s. 525).

10) VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 631.

11) Bu konuda bkz. J. P. COSTA, «Une Nouvelle Section au Conseil d'Etat, La Section du Rapport et des Etudes», AJDA, 5 - 1985, s. 265.

## İdare Mahkemeleri ve Conseil d'Etat'ın Teşkilât ve Personeli :

— 1953 kararnamele ile kaldırılan Conseil de Préfecture'lerin yerine kurulan mahkemelerin teşkilâtı çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bugün, esas olarak 73-682 sayılı ve 13 Temmuz 1973 tarihli kararname ile belirlenen teşkilâta göre, Fransa'da metropolde 25 ve denizaşırı topraklarda 5 idare mahkemesi bulunmaktadır<sup>12</sup>.

Ayrıca diğerlerinden farklı bir statüye sahip bulunan Paris İdare Mahkemesi her biri ikişer daireden oluşan yedi bölüm ile tek daire halinde çalışan bir sekizinci bölümden meydana gelmiştir<sup>13</sup>. Paris İdare Mahkemesi bu yapısı ile küçük bir Conseil d'Etat görünümündedir. Diğer yandan her idare mahkemesinde -önemine göre- bir, iki ya da üç daire bulunmaktadır.

Fransa'da her idare mahkemesinde bir başkan, duruma göre bir ya da iki başkanvekili ve daire sayısına göre de mahkeme üyeleri bulunur. Her dairede bir kanunsözcüğünün (commissaire du gouvernement) varlığı zorunludur. İdare mahkemeleri üyeleri arasında hiyerarşik bir zincir söz konusudur. Hiyerarşinin en üstünde Paris İdare Mahkemesi Başkanı yer almaktadır<sup>14</sup>.

İdare mahkemelerinin personel kaynağı Millî İdarecilik Okulu'dur. Ancak mahkemelerin personel ihtiyacının artması ve adı geçen Okulun (Ecole Nationale d'Administration) ihtiyacı karşılamakta yetersiz kalması sonucu çıkarılan 2 Temmuz 1980 tarihli kanun ile belirli orandaki personelin dışarıdan teminine olanak verilmiştir<sup>15</sup>.

12) Bunlar, metropolde: Amiens, Bastia, Besançon, Bordeaux, Caen, Châlons-sur-Marne, Clermont - Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Limoges, Lyon, Marseille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Pau, Poitiers, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse. Versailles ve denizaşırı topraklarda da; Basse - Terre, Cayenne, Fort-de-France, Saint - Denis-de-la Réunion, Saint - Pierre olarak buldukları yargı çevrelerinin merkezlerinin isimleri ile anılmaktadır.

13) Yıldızhan YAYLA: «Fransız İdare Mahkemeleri ve Paris İdare Mahkemesi Örneği» s. 223-224, İdare Hukuku İlimleri Dergisi (İ.H.İ.D.), Sarıca'ya Armağan Özel Sayısı, 1982.

14) İdare mahkemeleri personelinin hiyerarşi zinciri şu şekildedir: Paris İdare Mahkemesi Başkanı, Paris İdare Mahkemesi Başkan yardımcısı, idare mahkemelerinin sınıf-dışı başkanları, idare mahkemeleri başkanları, idare mahkemelerinin sınıf-dışı üyeleri, birinci sınıf üyeler ile ikinci sınıf üyeler, (PUISOYE, «Le Nouveau Statut Particulier Des Membres Des Tribunaux Administratifs», s. 215, Rev. Adm., 1964; BONNET - PALVADEAU, «Les Nouveaux Administratifs Réginaux, s. 82-84, Paris, 1954).

15) VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 646.

İdare mahkemeleri, İdare Cihazında yer almalarına rağmen, mahkeme üyeleri birer yargıçtır. Mahkemelerin İdare Cihazı içinde yer almaları yargılama fonksiyonu açısından hiçbir şeyi değiştirmemektedir<sup>16</sup>.

İdare mahkemeleri yargıçları İçişleri Bakanının teklifi ve Adalet Bakanının kararı ile atanırlar<sup>17</sup>. «Azledilemezlik» güvenceleri yoktur; yani yetkilerini kamu makamlarından alan idare yargıçları, o makamları her gün, yetkilerini aşıp aşmadıkları bakımından denetlerken, hükümet makamlarında kendileri hakkında oluşabilecek olumsuzluklara ve tepkilere karşı hukuki korunmadan -adliye yargıçlarının dokunulmazlıklarının aksine- yoksundurlar<sup>18</sup>. Bununla birlikte, Fransa'da son olarak çıkarılan 11 Ocak 1984 tarih ve 84-16 sayılı kanunun irdelediği «Kanun ile, ancak, idare mahkemeleri yargıçlarının bağımsızlıklarını belirleyen hükümler getirilebilir»<sup>19</sup> şeklindeki hüküm ile Yasama'nın iradesinin bunun aksi yönde oluşması önlenmiş<sup>20</sup> ve idare yargıçlarının «bağımsız» oldukları vurgulanmıştır.

— 1953 kararnameleri ile kurulan idare mahkemelerinin göreve başlaması ile birlikte değişen idarî yargı sisteminde, buna paralel olarak da Conseil d'Etat'nın reorganize edilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Nitekim idarî yargı alanında 1963 reformu diye anılan ve 30 Temmuz 1963 tarihinde yürürlüğe konulan dört ayrı kararname ile Conseil d'Etat'nın teşkilâtı, üyelerinin statüsü ve yargısal yetkileri yeniden düzenlenmiş; ancak Conseil d'Etat üyelerinin bağımsızlıkları, atanmaları ve ilerlemelerinde eski düzenlemelerle benimsenen ilkeler aynen korunmuştur<sup>21</sup>.

16) R. VIARGUES, «Plaidoyer Pour Les Tribunaux Administratifs», RDP., S: 5 - 1979, s. 1255-1256.

17) BONNET - PALVADEAU, a.g.e., s. 81.

18) LATOURNERIE/çev. Y. YAYLA, «Conseil d'Etat'nın Yargılama Yöntemleri Üzerine Bir Deneme», s. 127, İstanbul, 1982.

19) Daniel CHABANOL, «Le Statut Des Membres Des Tribunaux Administratifs», s. 240, AJDA, S: 4 - 1984.

20) Oysa bu kanun öncesinde - Anayasa Mahkemesinin 80 - 119 sayı ve 12 Temmuz 1980 tarihli kararındaki «idarî yargının bağımsızlığı, genel ilkeler çerçevesinde, Cumhuriyet Kanunlarında öngörülmüştür» hükmüne rağmen - doktrinde, 1958 Anayasasının «Adli Otorite» başlığı altındaki 64. madde hükmünün sadece adli yargı düzeni ve adliye yargıçları hakkında uygulanabilir olduğu ve dolayısıyla 34. maddedeki «kanun ... hâkimlerin statüsünü ... belirler» hükmünün de buna göre yorumlanması gerektiği görüşü savunulmaktaydı. (Daniel CHABANOL, a.g.m., s. 240).

21) Bu konuda sadece her yıl 2 nci sınıf yardımcılarının (auditeur) en az ikisinin Milli İdarecilik Okulu mezunları arasından seçileceği, yeni bir düzenleme olarak öngörülmüştür. (R. DRAGO, a.g.m., s. 529).

Conseil d'Etat'da yakın zamana kadar Malî, Sosyal, Bayındırlık ve İçişleri adları ile bilinen dört ayrı idarî bölüm söz konusuydu. Ancak 24 Ocak 1985 tarihli kararname ile «Rapor ve İnceleme Bölümü» adı altında yeni bir idarî bölüm daha oluşturulmuştur. Söz konusu bölümler arasındaki görev ayırımı ise kararnameler ile gerçekleştirilmektedir. Ayrıca Fransa'da her bakanlık faaliyeti ile sadece bir İdarî Bölüm görevlendirilmiştir<sup>22</sup>.

İdarî işlerde en büyük organ İdarî İşler Genel Kurulu'dur. Bu Kurul iki şekilde organize olmuştur. Olağan Genel Kurul, Conseil Başkan yardımcısının başkanlığında 35 üyeden oluşur ve kanun tasarıları ve projeleri ile bazı kararname tasarılarını inceler. Büyük Genel Kurul ise tüm Conseil üyelerinden (conseillers) oluşmakta ve yılda en az 12 kez toplanarak daha çok seçim işleri ile (örneğin Uyuşmazlık Mahkemesine üye seçmek gibi) ilgilenmektedir. Diğer yandan «Daimi Komisyon» (Commission Permanente) adı ile kurulu bir Komisyon da Başbakanlık ya da ilgili Bakanlıkca acele olarak gönderilen kanun tasarılarını incelemekle görevlendirilmiştir<sup>23</sup>.

Conseil d'Etat'da, ayrıca 10 daireden oluşan bir de Dava Bölümü bulunmaktadır. Bir başkan, üç başkan yardımcısı, üyeler, yardımcıları (auditeur) ve «maîtres des requêtes»lerden meydana gelen Dava Bölümünde Conseil d'Etat personelinden olan olağandışı üyeler yer alamazlar.

Conseil d'Etat personeli arasında da hiyerarşik bir sıralama söz konusudur. Bu sıralama aşağıdan yukarıya doğru şu şekildedir:

- İkinci ve birinci sınıf yardımcıları (auditeur)<sup>24</sup>
- «Maîtres des Requêtes»ler
- Üyeler

---

22) Fransa'da son olarak 6 Temmuz 1978 tarihli kararnameye göre, örneğin Başbakanlık; Adalet; İçişleri; Eğitim; Kültür ve İletişim; Çevre; Üniversiteler; Gençlik ve Spor Bakanlıklarının faaliyet ve işlemleri İç İşleri Bölümünün görev alanını ilgilendirmektedir. (DELVOLVE - VEDEL, a.g.e., s. 635).

23) id. s. 636.

24) İkinci sınıf yardımcıları, Milli İdarecilik Okulu (Ecole Nationale d'Administration) öğrencileri arasından, bir yarışma sınavı ile seçilirler. Bunlar daha sonra kıdem esasına göre birinci sınıf yardımcılığa yükselirler. Yedi, sekiz yıllık bu statüden sonra «maîtres des requêtes», bir o kadar süre sonunda da üyelik sıfatını kazanırlar.

— Daire Başkanları

— Bölüm Başkanları ile Dava Bölümünün üç başkan yardımcısı

— Conseil d'Etat Başkan yardımcısı - ki aynı zamanda Dava Bölümü Başkanıdır<sup>25</sup>.

Ayrıca Conseil d'Etat bünyesinde, sürekli üyeler dışında, bir de olağandışı görev yapan ve dört yıl için seçilen 12 üye (conseillers en service extraordinaire) bulunmaktadır<sup>26</sup>.

Bunun yanında özellikle «maîtres des requêtes»ler arasından, istisnai olarak da yardımcıları ve bazen de üyeler arasından görevlendirilen kanunsözcüleri (commissaires du Gouvernement) kanunların uygulanması bakımından görüşlerini bildirirler<sup>27</sup>.

Fransa'da bakanlar da Conseil d'Etat Genel Kurulu'na katılabilir, kendi bakanlıklarını ilgilendiren idarî konularda kararlarını açıklayabilir ve oy kullanabilirler; fakat doğal olarak yargısal kararlar bakımından bakanlara böyle bir olanak tanınmamıştır<sup>28</sup>.

Conseil d'Etat'ı Başkan yardımcısı temsil etmektedir. Aslında Başkan yardımcısı Conseil'in gerçek başkanıdır, fakat Başkanlık makamı Conseil'in kurucusu olan Napoléon Bonaparte'in kişiliğinde imajine edilmektedir.

---

25) 1 Ocak 1982 itibarıyla, Conseil d'Etat personelini sayısal olarak şöyle belirleyebiliriz: 28 yardımcı (auditeur); biri aynı zamanda Conseil d'Etat Genel Sekreteri olan 85 «Maîtres des Requêtes»; 79 üye (conseillers) - ki bu sayıya Daire Başkanları ile Dava Bölümünün üç başkan yardımcısı da dahildir -; 5 Bölüm Başkanı ve Conseil d'Etat Başkan yardımcısı. (Bkz. VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 634).

26) Olağandışı üyeler 4 yıl için seçilirler. Bunlar genellikle yüksek bürokratlar ile çeşitli uzmanlar arasından seçilirler (doktor, veteriner, sendikacı, işletmeci v.b. gibi) ve yalnızca danışma, inceleme görevlerinde faaliyet gösterirler; yani bir bakıma bilirkişi işlevini yerine getirirler. Olağandışı üyeler Conseil'deki görevlerinin yanı sıra kendi mesleklerini de sürdürürler.

27) «Commissaires du Gouvernement» sözcüğü aslında birbirinden farklı iki ayrı işlev için kullanılmaktadır. Birincisi yukarıda sözünü ettiğimiz «kanunsözcülüğü» işlevidir. Ancak, idarî işlerde, kendi idarî birimlerinin -çoğunlukla Bakanlıkların- görüşlerini Conseil d'Etat önünde savunan memurlara da «commissaire du Gouvernement» denilmektedir ki bu memurlar İdare içinde yer almaktadır. Bu nedenle de, söz konusu ikinci işlev «commissaire du Gouvernement» sözcüğünün anlamına daha uygundur.

28) VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 634.

1963 yılında çıkarılan 63/767 sayılı kararnamenin 13 üncü ve 14 üncü maddeleri Conseil d'Etat üyeleri için çeşitli garantiler öngörmüşse de bunlar «azledilemezlik garantisi»ne sahip değillerdir<sup>29</sup>.

### Fransa'da İdarî Yargıda Görev Bölümü ve Yargı Usulüne İlişkin Bazı Sorunlar :

— Fransa'da idare mahkemeleri kural olarak ilk derece ve genel idarî yargı mercileri olarak öngörülmüşlerdir. Ancak, özel yasal düzenlemeler ile bazı uyuşmazlıkların ilk derece çözümü çeşitli idarî yargı kuruluşları ile Conseil d'Etat'ya bırakılabilmektedir.

İdare mahkemelerinin ilk derece idarî yargı mercii olarak vermiş oldukları kararlara karşı Conseil d'Etat'nın istinaf (appel) denetimine başvurulabilmektedir.

Öte yandan, istisna olmakla birlikte, bazı uyuşmazlıklar hakkında idare mahkemeleri özel yasal düzenlemeler ile ilk ve son derece idarî yargı mercii olarak öngörülmüşlerdir. İdare mahkemelerinin bu türdeki nihai kararlarına karşı da Conseil d'Etat'da temyiz (cassation) başvurusu söz konusudur<sup>30</sup>.

Kural olarak idare mahkemelerinin sadece yargısal görevleri vardır ve esas itibarıyla idarî görevleri bulunmamaktadır; ancak, istisna olarak, yetki alanlarına giren İllerin Valilikleri tarafından sorulan hususlarda görüş bildirmek yükümlülüğündedirler. Fakat bu «danışma» görevi, idare yargıcının yargısal görevini aksatmamalıdır. Bunun yanı sıra idare mahkemelerince bildirilen görüşlere dayanılarak alınan idarî kararlar, yargısal yolla yeniden idare mahkemesi önüne geldiğinde, idare yargıcını bağlamaz ve yargısal denetime tâbi olur<sup>31</sup>.

İdare mahkemelerinin görevli olduğu uyuşmazlıkların, hangi idare mahkemesi tarafından çözümleneceği ise yetki kuralları ile belirlenmiştir. İdare mahkemelerinin çevre (yer) bakımından yetkileri 28 Ekim 1953 tarihli kararnamenin 4 ilâ 16 ncı maddelerinde belirtilmiş ve genel yetki kuralı olarak «idarî işlem veya sözleşmeyi yapan İdarenin bulunduğu yerdeki idare mahkemesinin yer bakımından o uyuşmazlığı çözmeye yetkili olduğu» kabul edilmiştir. Ayrıca aynı kararname ile yetkinin kamu düzenine ilişkin olduğu ve tarafların aralarında düzen-

29) VEDEL, a.g.e., s. 424.

30) BONNET . PALVADEAU, a.g.e., s. 74.

31) Y. YAYLA, a.g.m., s. 226-227.

leyecekleri bir yetki sözleşmesi dışında kesinlikle bertaraf edilemeyeceği belirlenmiştir<sup>32</sup>.

Diğer yandan, genel yetki kuralı, çeşitli kamu güçlerinin oluşturduğu işlem ve sözleşmelerin denetiminin, buldukları çevre dahilinde kurulmuş olan idare mahkemelerince -daha iyi ve daha kolay- yapılacağı olgu ve mantığına uygun düşmektedir; fakat bunun yanı sıra söz konusu genel yetki kuralı, bazı idare mahkemelerinde -özellikle de Paris İdare Mahkemesinde-, yoğun birikimlere yol açabileceği kuşkusunu da beraberinde getirmiştir<sup>33</sup>. Böyle bir birikimin önlenmesi amacıyla da birtakım özel yetki kuralları aynı kararnamenin 7 ilâ 16 ncı maddelerinde *numerus-clausus* olarak belirlenmiştir<sup>34</sup>.

Ancak açılan dava sayısının çokluğu nedeniyle, bugün özellikle Paris İdare Mahkemesinde büyük bir dava birikimi vardır. Üstelik idare mahkemelerinde açılan dava sayısı da sürekli artmaktadır. Nitekim açılan dava sayısı 1971-1972 döneminde 20.266 iken, 1976-1977 döneminde 26.500 rakamına ulaşmıştır. Görülmesi gerekli dava sayısı da 1974 yılında 42.278 iken, 1977'de 52.316'ya yükselmiştir; bu nedenlerle, doğal olarak bakılamıyan dava sayısı da gün geçtikçe artmaktadır. Nitekim bakılamıyan dava sayısı oranı 1974-1975 yargı döneminde % 2 iken 1977-1978 döneminde % 8'e yükselerek, dört kat artmıştır<sup>35</sup>. Diğer yandan, 15 Ekim 1985 itibarıyla, tüm idare mahkemelerinde çözüm bekleyen dava sayısı 86.000 rakamına ulaşmıştır, ki bu yaklaşık iki yıllık bir yargılama süresi demektir<sup>35a</sup>.

İdare mahkemelerinde dava açma süresi, Conseil d'Etat'de olduğu gibi, kanunlarda gösterilen özel süreler dışında, idarî kararın ilân ya da tebliğinden itibaren 2 aydır ve bu süre hak düşümü süresidir<sup>36</sup>.

---

32) A. de LAUBADERE, «Les Réformes Administratives du 1953», s. 21, Paris, 1954.

33) AUBY - FROMONT, «Les Recours Contre Les Actes Administratifs Dans Les Pays de la Communauté Economique Européenne», s. 209, Paris, 1971.

34) Genel yetki kuralının yol açacağı birikimin özellikle Paris İdare Mahkemesinde yoğunlaşacağı düşünüülerek, yetki kuralları buna göre düzenlenmiştir. Örneğin 13. maddede, «sözleşmeden doğacak uyuşmazlıkların sözleşmenin icra edildiği yer mahkemesinde görüleceği; eğer icra yeri birden çok idare mahkemesinin yetki alanına giriyorsa, bu halde sözleşmenin imzalandığı yer idare mahkemesinin yetkili olduğu belirlenmiştir. (AUBY - FROMONT, a.g.e., s. 209-210).

35) Pierre ORDONNEAU, «Les Problèmes Posés Au Cours Des Dix Dernières Années Par L'Organisation et le Fonctionnement des Tribunaux Administratifs», Et. et Doc. du C. E., S: 29/1977 - 1978, s. 114).

35a) Maurice TOURDIAS: «Indépendance Des Membres Des Tribunaux Administratifs», s. 276, AJDA 5-1986.

36) İdare'ye başvurulduğu takdirde, İdarenin red cevabı ya da 4 aylık sürenin sonunda cevap vermemesi (zımni red) karşısında, duran dava süresi yeniden işlemeye başlar. (Bkz. LAUBADERE, a.g.e., s. 22).

İdare mahkemeleri önünde tarafların temsili de diğer bir sorundur. 1953 Kararnameleri ile idare mahkemeleri önünde temsil edilebilme bir-takım kurallara bağlanmıştır<sup>37</sup>. Buna göre tarafları ya Baro'ya kayıtlı avukatlar, ya Conseil d'Etat'da görevli avukatlar ya da mahkemenin yargı çevresinde bulunan dava vekilleri temsil edebilirler<sup>38</sup>. Öte yandan gerek Conseil d'Etat ve gerekse Cour de Cassation (Yargıtay) önünde tarafların temsil edilebilmesi ancak bu Yüksek Mahkemelerde savunma yapabilecek nitelikteki -sınırlı ve belirli- avukatlar vasıtası ile mümkün olabilmektedir. Bu sistem Eski Rejimin «Konsey Avukatları» müessesesinin bir mirasıdır<sup>39</sup> ve kanımızca hak arama özgürlüğü ile savunma hakkını zedelemektedir. Ancak bunun yanı sıra, aksine bir düzenleme olmadıkça, İdarenin memurları, yargı merciileri önünde, bağlı buldukları kurumları savunmak üzere görevli ve yetkili kılınabilmektedir<sup>40</sup>.

— Fransa'da, idare mahkemelerinin yanı sıra, çeşitli yargısal görevlerle donatılmış ve konsey, komisyon ya da komite şeklinde isimlendirilmiş İdarî Kurullar bulunmaktadır. Bunlara çoğunlukla ilk derece idarî yargı görevi verilmiştir. Ancak, bazen ilk ve son derece yargı görevleri de, özel kanunlarla, bu Kurullara verilebilmektedir. Bu Kurullar, doktrinde, vermiş oldukları yargısal kararların niteliklerine göre üçlü bir ayırımı tâbi tutulmaktadır:

a) **Kararları Conseil d'Etat önünde istinafen (appel) incelenen Kurullar :**

Bunlar esas itibarıyla, idare mahkemeleri dışında, denizaşırı topraklarda bulunan idarî yargı kurullarıdır. Bu Kurullar Devletin sebebiyet verdiği sayılı ve sınırlı uyuşmazlıklarda kamu hukuku yargıcı olarak ilk derece yargılama görevini yerine getirirler. Kararları Conseil'in istinaf denetimine tâbidir<sup>41</sup>.

---

37) 1953 öncesinde, «Conseil de Préfecture»ler önünde taraflar, ister Baro'ya kayıtlı avukatlar, ister Conseil d'Etat'da görevli avukatlar ile temsil edilebildikleri gibi, bizzat kendileri dava dilekçesini yazıp, imzalıyabilmekte ve hatta gerekli sözlü açıklamaları dahi yapabilmekteydiler. (VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 702).

38) Bu konuda bkz. A. de LAUBADERE, a.g.e., s. 22; VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 702.

39) VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 701.

40) A. de LAUBADERE, a.g.e., s. 22.

41) VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 647-648.

b) **Kararları Conseil d'Etat önünde temyiz (cassation) denetimine tâbi Kurullar :**

Bunlar Yasama organı tarafından kendilerine yargısal görev ve yetkiler de verilmiş olan Kurullardır<sup>42</sup>. Conseil d'Etat Rapor Komisyonu'nun (bugün ayrı bir İdarî Bölüm olarak düzenlenmiştir) 1972-1973 döneminde hazırlamış olduğu rapora göre, ilk ve son derece yargı görevi verilen Kurulların sayısı 31'dir<sup>43</sup>. Bu Kurulların kararları Conseil d'Etat'nın temyiz incelemesine tâbidir. Bu ayırım içinde yer alan Kurulların en önemlileri ise Cour des Comptes (Sayıştay); Yüksek Hâkimler Kurulu; Bankalar Denetim Komisyonu ve Bütçe ile Malî Konulara İlişkin Disiplin Mahkemesi'dir.

c) **Diğer Kurullar :**

Fransa'da bazı Kurulların kararları ise doğrudan doğruya ne istinafen ne de temyizen Conseil d'Etat önüne gidememektedir. Bu tür Kurulların kararları öncelikle aynı nitelikteki bir üst Kurul tarafından istinafen incelenmekte ve daha sonra Conseil d'Etat önüne temyizen gelebilmektedir. Örneğin Üniversitelerin ilk derecede vermiş oldukları yargısal nitelikteki kararlar önce Millî Eğitim Yüksek Konseyi (Conseil Supérieur de l'Education Nationale) tarafından istinafen incelendikten sonra Conseil d'Etat önüne temyizen gelir<sup>44</sup>.

— 1953 Reformundan sonra da Conseil d'Etat idarî yargı düzeninin başında yer almaktadır ve genel olarak üst derece Yüksek İdare Mahkemesidir. Bu özelliği dolayısıyla, ilk derece idarî yargı yerleri -idare mahkemeleri ile denizaşırı topraklardaki idarî yargı kurulları- tarafından verilen kararları istinaf mercii olarak; diğer yandan, ilk ve son derece yargısal yetkileri bulunan çeşitli İdarî Kurulların vermiş oldukları yargısal nitelikteki kararları da temyiz mercii olarak inceler. Bir başka deyişle, Conseil önüne istinafen gelmeyen tüm uyuşmazlıklar, kanuni denetimin gerekliliği nedeniyle, Conseil d'Etat'da temyiz edilebilmektedir<sup>45</sup>.

42) Fransa'daki Kurulların statüleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. P. LANDRON/Çev. A. Ülkü AZRAK, «Fransız Devlet İdaresinde Kurulların Rolü», Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, Yıl: 4, No: 6'dan ayrı bası, İstanbul, 1970.

43) Bkz. VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 648.

44) VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 651.

45) Fransa'da adli yargı alanında gerçekleştirilen ve en iyi yargılama yöntemi olarak kabul edilen «ikili yargılama» (double juridiction) prensibi, idarî yargı dü-

Conseil d'Etat esas itibarıyla üst derece idare mahkemesi olmasına rağmen, 30 Eylül ve 28 Kasım 1953 tarihli kararnamelerde ve diğer bazı metinlerde açıkça belirlenen konularda ilk ve son derece mahkemesi olarak da görev yapmaktadır. Nitekim Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık Kararnameleri; birden fazla idare mahkemesinin görev alanına giren idarî kararlar; Bakanlıkların düzenleyici işlemlerine karşı açılan iptal davaları; Ekonomik ve Sosyal İşler Kurulu'na üye seçimine ilişkin uyuşmazlıklar; Conseil d'Etat'ın alınması zorunlu olan görüşünden sonra yapılan Bakanlık işlemlerine karşı açılan davalar; Televizyon ve Radyoda «cevap hakkı»na ilişkin uyuşmazlıklar; Avrupa Konseyine temsilci seçimi konusundaki uyuşmazlıklar, doğrudan doğruya ve ilk ve son derece mahkemesi olarak Conseil d'Etat'da görülen uyuşmazlıklardan bazılarıdır<sup>46</sup>.

Ayrıca, idarî yargı düzeninin en üst noktasında bulunması nedeniyle, Conseil d'Etat'ın diğer bir önemli görevi de bu yargı düzeni içinde çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarında, yetkili ve görevli yargı merciini belirlemektir.

Yargısal nitelikteki kapsamlı görevinin yanı sıra, Conseil d'Etat'ın danışma ve inceleme mercii olarak idarî görevleri de vardır. Nitekim Yasama alanında, kanun ve kanun hükmünde kararnameler hakkında; Yürütme alanında da tüzük ve kararname tasarıları hakkında Conseil'in görüşünün alınması zorunludur. Fakat yetkili makamların Conseil'in görüşüne uyma zorunlulukları yoktur; yani Conseil'in bu konulardaki görüşlerinin bağlayıcı niteliği bulunmamaktadır. Diğer yandan idarî alanda ise birçok işlemin yapılması, Conseil d'Etat'dan görüş alınması şartına bağlıdır (örneğin vatandaşlığa alınma, vatandaşlıktan çıkarılma, bayındırlık işlemleri v.b. gibi)<sup>47</sup>.

Bunların yanı sıra Conseil d'Etat bazen gerekli gördüğü konularda, kendiliğinden kanun ya da kararname tasarıları hazırlayıp, bunları hükümete öneri olarak götürebilmektedir<sup>48</sup>.

---

zeninde çok ender olarak uygulanabilmektedir. (VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 664). Bu konuda, kanımızda, bazı İdarî Kurulların ilk ve son derece olarak verdikleri yargısal kararların bir Üst Kurul'ca istinafen incelendikten sonra bir kez de Conseil d'Etat'da temyizen incelenebilmesi «ikili yargılama» yönteminin bir örneği olarak gösterilebilir.

46) Bu konuda bkz. VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 654-663.

47) Yıldızhan YARLA, «Conseil d'Etat», s. 81, İ.H.İ.D., Yıl: 1, S: 1, İstanbul, 1980.

48) VEDEL - DELVOLVE, a.g.e., s. 639.

Conseil d'Etat, görüşüne sunulan metinleri önce biçimsel olarak inceledikten sonra esasa geçerek «yasalara uygunluk» (légalité) ve yerindelik (opportunité) açılarından sorunları ele alır ve vardığı sonuçlar hakkında gerekçeli olarak görüşlerini açıklar.

Gerek zorunlu ve gerekse ihtiyari olarak Conseil d'Etat'nın görüşüne sunulmak üzere önerileri alınan sorun sayısı yılda 2000-2500 rakamına ulaşmaktadır<sup>49</sup>.

### **Conseil d'Etat'da Yeni Bir İdarî Bölüm: «Rapor ve İnceleme Bölümü»**

24 Ocak 1985 tarih ve 85-90 sayılı kararname ile Conseil d'Etat'da Bölüm sayısı altıya çıkarılarak, «Rapor ve İnceleme Bölümü» adı ile yeni bir İdarî Bölüm oluşturulmuştur. Bu, Conseil'in işlevi bakımından yeni bir gelişme olarak nitelendirilmelidir. Öyle ki 24 Mayıs 1872 tarihli kanun ile Conseil d'Etat'nın bugünkü modern yapısının temeli atıldıktan sonra geçen bir yüzyıldan fazla süredir ilk kez böyle bir yapısal gelişme görülmektedir<sup>50</sup>.

30 Temmuz 1963 tarihli kararname ile, «Canal» kararının yarattığı etki de düşünülerek, Conseil d'Etat'da bir «Rapor Komisyonu» oluşturulması öngörülmüştü<sup>51</sup>. 1975 ve 1976 tarihlerinde çıkarılan kararnamele görev alanı genişletilen bu Komisyon, işlevinin taşıdığı önem de gözönüne alınarak, 24 Ocak 1985 tarihli söz konusu kararname ile yeni bir İdarî Bölüm olarak örgütlenmiştir<sup>52</sup> ve bir Başkan, 12 üye, olağandışı 2 üye, 3 maîtres des requêtes» ve ayrıca 4 memurdan oluşmaktadır. Öte yandan geniş bir de sekreteryaya sahiptir<sup>53</sup>.

---

49) Olivier Dutheillet de Lamothe/çev. H. B. GÜLTEKİN, «Fransız Danıştay - Conseil d'Etat», Danıştay Dergisi, S: 50-51, s. 14-15, 1983.

50) Jean Paul COSTA, «Une Nouvelle Section au Conseil d'Etat, La Section du Rapport et des Etudes», AJDA, 5 - 1985, s. 265.

51) Söz konusu Komisyon 30 Temmuz 1963 tarih ve 63-766 sayılı kararnamenin 3. maddesi ile kurulmuştur. Üçüncü madde, Komisyonun görevlerini «Conseil d'Etat'nın faaliyeti ve teşkilâtı hakkında her yıl hükümete, bir rapor ile bilgi vermek; söz konusu rapor ile gereğinde çeşitli yasal ve idarî düzenlemeler hakkında hükümeti uyarmak; idarî yargı mercilerinin kararlarının yerine getirilmesindeki güçlükleri raporda belirtmek» şeklinde sayarak belirlemiştir. Yine aynı madde, Komisyonun Conseil d'Etat Başkan yardımcısının bilgisi altında görev yapacağını hüküm altına almıştır. (AJDA, Septembre 1963, s. 512-517).

52) COSTA, a.g.m., s. 265.

53) id., s. 266.

Bugün, a-) Conseil d'Etat'nın yıllık işlevine ilişkin raporun hazırlanması, b-) Başbakan ya da Conseil d'Etat Başkan yardımcısının sistemi üzerine çeşitli inceleme ve araştırmalarda bulunmak, c-) İdarî yargı mercilerince verilen kararların yerine getirilmesini denetlemek ve bu konuda ortaya çıkan sorunları belirlemek şeklinde ana hatlarıyla düzenlenen görev alanı ile «Rapor ve İnceleme Bölümü» Conseil d'Etat içinde yeni, orijinal ve modern bir işleve sahiptir. Conseil d'Etat, bu yeni işlevi ile, bir başka köklü kurum olan «Médiateur» ile benzer noktalar taşımaktadır<sup>54</sup>.

---

54) id., s. 265-266.