

# FRANSIZ İDARE MAHKEMELERİ VE PARİS İDARE MAHKEMESİ ÖRNEĞİ

Yıldızhan YAYLA (\*)

Türk idare hukuku üzerinde büyük etkisi olan Fransız idarî yargı sistemi, günümüzde, idarî yargımızın gelişmesi bakımından daha da önem kazanmıştır. Gerçekten, 1982 başında idarî yargı düzenini değiştiren ve reform özelliği taşıyan kanunlar karşısında, benzeri bir reformu 1953'te gerçekleştiren Fransız idarî yargı düzenlemesi, geçirdiği tecrübe ve yarattığı uygulamayla dersler alınacak bir örnek teşkil etmektedir<sup>1</sup>.

## I. FRANSIZ İDARE MAHKEMELERİNİN KISA TARİHÇESİ<sup>2</sup>

İhtilâli izleyen yıllarda, il idare kurullarının oluşturulması idare mahkemelerine başlangıç sayılabilir. O sıralarda, Paris (Seine) il idare kurulu ile öteki illerin idare kurulları arasında —üye sayısı dışında— bir statü farkı yoktu.

30 Aralık 1862 tarihli kral kararnamesi, il idare kurullarındaki duruşmalara açıklık, "aleniyet" ilkesini getirince, gerçek bir reform

---

(\*) Doç. Dr. Yıldızhan Yayla, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi, İdare Hukuku öğretim üyesidir.

1) Hemen belirtelim ki, Fransızların 1953 reformu, kısaca değineceğimiz şekilde, tarihî gelişimin doğrultusundadır ve evvelce mevcut yapının özellikleri kısmen korunarak gerçekleştirilmiştir. Bizim için aynı şeylerin —bu açıdan— söylenemeyeceği ise daha baştan bellidir.

2) Pierre LANDRON, "Le Tribunal Administratif de PARIS", Conseil d'Etat Etudes et Documents 1965-1966, Paris 1967, s. 267 vd.



imkânı doğdu. Çünkü, aleniyet, idare kurullarını "mahkemeleştiriyordu". Gerçekten de, alenî duruşma, davaların yürütülmesinde, iddia ve savunmaların ileri sürülmesinde bazı düzenlemeleri zorunlu kılmıştı; tarafların sözlü itirazları, bir kamu görevlisinin, savcı ya da kanunsözcüsü hüviyetiyle işe karışması; hükümlerin gerekçeli verilmesi ve hâkimlerin isimlerinin belirtilmesi gibi.

İşte, Seine İdare kurulu, bu geçişte önemli bir farklılıktan yararlanmıştı. 17 Mart 1863 tarihli krallık kararnamesiyle, Seine İdare Kurulunun iki bölüme ayrılması ve kurula bir başkan atanması öngörülmüş; böylece, diğer illerin idare kurullarının, her zaman fiilen olmasa bile hukuken başkanlığını Vali yaparken, Başkentteki İl İdare kurulu, faal idarenin etkisinden uzaklaşabilmiştir. Öteki idare kurullarının (bir kaç ili kapsayan idare kurullarına dönüşerek) Paris'teki idare kuruluna benzer bir yapıya kavuşmaları ancak 6 Eylül 1926 tarihli kararname ile mümkün olabilmıştır. Özetle, faal idareden ayrı, mahkeme niteliğine sahip idare kurulları, aslında 17 Mart 1863 kararnamesinin Seine idare kuruluna daha o zaman verdiği şekle benzetilmiştir.

1953 idarî yargı reformu, bu itibarla, çabaları yalnızca yetki kuralları ve yeni idare mahkemelerinin üyeleri konusunda yoğunlaştırmıştı<sup>3</sup>.

30 Eylül 1953 tarihli reform düzenlemesinin amacı, Conseil d'Etat'yi yığılan işlerin tıkanıklığından kurtarmak ve "genel yetki" yi, artık idare mahkemeleri adını alan eski il idare kurullarına vermektir<sup>4</sup>.

Fransız idare mahkemelerinin kısa tarihçesine ayırdığımız bu paragrafı şu hatırlatmayla kapatalım; 1953'ten bu yana, idare mahkemeleri konusunda pek çok değişiklik veya ekleme yapılmıştır. Denilebilir ki, reform süreklidir.

3) İbid., s. 269. Müellif, özetleyerek naklettiğimiz bu satırlara ek olarak, baştaki değerlendirmemize imkân veren şu gözlemi yapıyor: "...daha 1863'te tam anlamıyla bir mahkemenin bağımsızlığını sağlayacak bütün şartları gerçekleştirdikten sonra, iş sadece, başlangıçta var olan müesseseleri, onları yeni ihtiyaçlara uyarlayıp uydurarak muhafaza etmeye kalıyordu."

4) A. de LAUBADERE, *Traité de Droit Administratif*, C. II, 6. bası, Paris 1973, s. 398.



## II. İDARE MAHKEMELERİNİN KURULUŞU

### 1 — Personel Kaynağı.

İdare mahkemelerinin yargı işine katılan üyeleri üç kaynaktan sağlanıyor: Millî İdare Okulu (Ecole National d'Administration - ENA) mezunları; memurlar arasından "détachement" yoluyla görevlendirilenler ve dışardan seçilenler. Olağan dışı bir usulle, 1980 sonuna kadar İdare mahkemesinin 1. ve 2. sınıf üyeleri olarak, Conseil d'Etat kararı ile belirlenen şartlar uyarınca, sivil ve asker memur olup, A kategorisi veya eşdeğerli erkân arasından; adliye hâkimleri ile kamu hukuku dallarında doçent adaylığına hak kazanmış olanlar, hukuk fakültesi asistanları ve der s görevlileri de üye olarak atanabiliyorlardı. Ayrıca, İdare mahkemeleri, üye eksikliğini başka bir idare mahkemesinden tamamlayamazlarsa, baroya kayıtlı avukatlar arasından sırayla tamamlayabilirler. Deniz aşırı topraklarda, adliye hâkimleri, geçici olarak üyelik yapabilmektedirler. Ancak bu istisna, kuralın ne olduğunu ve idare mahkemesi üyelerinin seçiminde hangi yaklaşımın hâkim bulunduğunu da göstermektedir.

### 2 — Teşkilât

İdare mahkemesi başkanı, Conseil d'Etat'dan geçirilen kararnameyle, İdare Mahkemesi üyeleri arasından atanmaktadır. Paris İdare Mahkemesinin başkanının ise, Başkentte oluşu ve yukarıda kısaca değindiğimiz tarihî gelişim sebeble ayrı bir önemi vardır: Kamusal törenlerde kişi olarak ve resmen protokol sırasında bir yere sahiptir<sup>5</sup>.

İdare mahkemelerinin kuruluşu, 1953 reformundan sonra çeşitli değişikliklere uğramıştır. Halen, bazı değişikliklerle yürürlükte olan başlıca kurallar, 73-682 sayılı ve 13 Temmuz 1973 tarihli kararnameye dayanıyor. İdare Mahkemelerinin görev alanları, ülkeyi 22 bölgeye ayıran 5 Temmuz 1972 tarihli kanuna mutlak şekilde uymuyor. Fransa'daki 25 idare mahkemesi ile deniz aşırı topraklardaki

5) P. LANDRON, a.g.m., s. 270.



5 mahkeme, sözkonusu kararnameye ek tablo ile görev alanları da gösterilerek veriliyor<sup>6</sup>.

Merkezlerinin bulunduğu ilin adıyla anılan İdare mahkemeleri, esas itibarile bir başkan ve üç veya dört üyeden oluşmakta; bu üyelerden biri kanunsözcüsü görevini üstlenmektedir. 1955'deki düzenlemeye göre Paris İdare Mahkemesi altı bölüm halinde çalışırken, daha sonra bu sayı artmıştır. 1983 Temmuzundaki duruma göre, adı geçen Mahkemede, her biri ikişer daireden meydana gelen (Ocak 1976'dan bu yana) yedi bölüm ile tek daire halinde çalışan sekizinci bir bölüm bulunmaktaydı<sup>7</sup>.

Paris İdare Mahkemesinin her bölümünde bir kanunsözcüsü<sup>8</sup> görev yapmakta; dairelerde ise, bir başkan ile çoğunlukla iki, bazılarında ise (mahkeme başkanı veya vekilinin başında bulunduğu sekizinci bölüm ile beşinci bölümdeki iki, altıncı bölümdeki bir dairede) üçer raportör üye çalışıyordu.

İdare Mahkemelerinin kalem teşkilâtına gelince: her mahkemenin bulunduğu ilde bir merkezî büro, sözkonusu mahkemenin yetki alanına giren illerde de birer bağlı büro kurulmuştur. Paris İdare Mahkemesinde ise kalem teşkilâtı yönünden ayrı hükümlere tâbidir; bağlı bürosu yoktur. Aslında, adı geçen İdare Mahkemesinin kalem teşkilâtı Paris Valiliğinin özerk bir servisidir. Başkâtip, Paris'deki sivil idareciler arasından seçilmekte; Mahkeme Başkanının denetimi altında, bazı yetkilerini kaleme atanmış memurlara devredebilmektedir.

6) Aynı liste için bkz. P. FANACHI, "La Justice Administrative, Que Sais-je? Paris 1980, s. 58. Ancak bu sayfada yer alan "Indre" ili, sonrada Oerleans İdare Mahkemesi yetki alanından Limoges İdare Mahkemesi yetki alanına alınmıştır (kararname: 7 Temmuz 1980).

7) İhtiyaca göre çıkarılan kararnamelerle sık sık değişiklik yapıldığı için böyle bir ifade kullanıyoruz. Nitekim, önce 12 Mart 1975, sonra da 15 Mayıs 1982 tarihli kararnamelerle, Marsilya, Bordeaux, Grenoble... gibi bazı İdare Mahkemelerinin bölüm sayıları çoğalmıştır.

8) Ancak, aynı kanunsözcüsünün iki ayrı Bölümde de görev yaptığı görülüyordu. Zira, mevzuatın öngördüğü sayıda kanunsözcüsü henüz atanmamıştı.



Teşkilâttaki bu bağlantı sebebiyle, mahkeme kâtiplerinin ilerleme ve disiplin işleri tamamen ilgili valiliğe aittir. Buna karşılık, kalemdeki görevleri dolayısıyla da, bütünüyle İdare Mahkemesi Başkanına tâbidirler. Başkan, her yıl aralık ayı içinde, kâtipler hakkındaki düşüncelerini Valiye bildiriyor. Bu kamu görevlilerinin meslekte ilerleyebilmeleri ancak Başkanın olumlu görüşüyle mümkün olabiliyor.

Kalem personelinin sayısı Başkanın önerisiyle Vali tarafından belirleniyor. Mevzuat, kalem servislerinin, ilin öteki servislerinden ayrı yerlerde bulunmasını; mesai saatleri içinde halka açık tutulmasını emretmektedir.

İdare Mahkemeleri, Conseil d'Etat'nın denetimi altındadır. Denetim, idare mahkemelerinin işleyişi ve kararları üzerinde olduğu kadar<sup>9</sup> teşkilâtı hakkında da geçerlidir.

### III. İDARE MAHKEMELERİNİN İŞLEYİŞİ

Fransız İdare Mahkemelerinin işleyişini, Paris İdare Mahkemesinin bazı özelliklerini de belirterek yönetim ve çalışma usulü; danışma, yargısal yetki, görev ve usuller başlıkları altında —tabii bu incelemenin sınırları içinde kalacak şekilde kısa olarak— incelemek mümkündür.

#### 1 — Yönetim

İdare Mahkemelerinin yönetimi ve işleyişinin sağlanması görevi ve sorumluluğu Başkana aittir. Mahkemenin iç işleyiş kurallarını o koyar; disiplinini o sağlar. Gerektiğinde, her adli yılın başında, bilirkişi listesini düzenler.

Başkan, şu hususlarda da önerilerini veya görüşlerini İçişleri Bakanlığına sunar :

— Kanunsözcüsü görevini yapacak üyelerin belirlenmesi;

9) Kararların yazılışına (redaksiyonu) kadar bu denetim götürülebilmektedir. Denetim konusunda ayrıca bkz. P. FANACHI, a.g.e., s. 56.



- Mahkeme üyelerinin ilerlemelerinde dikkate alınan yıllık değerlendirmelerin yapılması;
- Kalem personelinin atanma ve ilerlemeleri. Bütün bu önerilerin ve görüşlerin İçişleri Bakanlığına sunulmasının sebebi ise, adı geçen bakanlığın konuyla ilgili kabul edilmiş olmasıdır.

Her yıl, 15 Ekimden önce, Başkan, İçişleri Bakanına, başkanı bulunduğu mahkemenin hizmetleri ve çalışması hakkında bir rapor verir. Bu yıllık "hesap verme"de, yargılaması yapılan işlerin; birikmişlerin ve bir yıl içinde başvuruların istatistikleri yer alır. Özellikle, davalardaki gecikmelerin sebepleri açıklanır. Sözkonusu raporda, Başkan Mahkemeye ilgili kişisel görüşlerini de dile getirir.

Aşağıda, sonuç kısmında da değineceğimiz gibi, idare mahkemelerinin sorunları henüz çözümlenmiş değildir. Özellikle ve tabii yeri dolayısıyla Paris İdare Mahkemesi giderek artan bir iş hacmi karşısında kalmıştır<sup>10</sup>.

İdare Mahkemesinin yönetimine ilişkin bu kısa açıklama da göstermektedir ki, Başkan, hiyerarşik üst durumundadır. Tabii, yargılama işinin gerektirdiği "karar verme" ameliyesine karışmamak kaydıyla.

## 2 — Danışmanlık

İdare Mahkemelerinin istisnaî ve vergi işlerine ilişkin örnekler dışında, idarî görevleri esas itibarile yoktur. Buna karşılık, İdare Mahkemeleri, yetki alanlarına giren İllerin Valilikleri tarafından sorulan hususlarda görüş bildirmekle görevlidirler. İdare Mahkemeleri Kanununun 211. maddesinde yer alan bu kuralın uygulanmasında bazı sınırlamalar olduğu kabul edilmektedir<sup>11</sup>.

10) Meselâ, 1980-1981 adli yılında Paris İdare Mahkemesi 7663 iş hakkında yargı kararı vermiş; 6375 yeni dosya açılmıştı. 15 Eylül 1981 günü itibarile birikmiş iş toplamı 12529 idi. (Bu sayılar, yer yer "La Justice Administrative" adlı çalışmasından yararlandığımız, Paris İdare Mahkemesi üyelerinden Pierre Fanachi tarafından verilmiştir. Müellif, adı geçen kitabının 63. sayfasındaki dipnotuna baskıdan sonraki yıla ait gelişmeyi aksettirmek üzere ek olarak bu sayıları derlemişti).

11) P. FANACHI, a.g.e., s. 71.



Buna göre;

- İdare Mahkemesinin görüşü daha önce uyuşmazlığa yol açmış bir konuya ilişkin olmamalıdır.
- Bildirilen görüş buna dayanılarak alınacak kararı yargısal yolla önüne gelmesi halinde yargıcı bağlamaz.
- Danışma görevine ayrılacak zaman sebeble idare yargıcının yargısal görevi aksatılamaz.

Vali, mahkeme başkanının mutabakatı ile, İdare Mahkemesi üyelerine çeşitli idarî kurullarda başkanlık ve üyelik görevleri verilir. Ayrıca, İdare Mahkemesi üyelerinin, gene başkanın uygun bulması kaydıyla bazı kamu idarelerinin faaliyetlerine katılmaları da mümkündür<sup>12</sup>.

Nihayet, doğrudan doğruya mevzuat da, mahkeme üyelerinin belli kamu işlerine (toplu iş sözleşmesi uyuşmazlıklarında hakemlik gibi) katılmalarını öngörebilmektedir.

### 3 — Yargısal Yetki ve Görevler

İdare Mahkemelerinin yargısal yetki ve görevleri, daha önce de değindiğimiz gibi, geneldir. 1953 reformundan itibaren, Conseil d'Etat genel yetkili İdare Mahkemesi olma niteliğini kaybetmiştir.

İdare Mahkemelerinin yargısal kararları uyulması ve infazı gereken hükümlerdir. Ancak bu kararlara karşı, iki ay içinde Conseil d'Etat'ya "itiraz" yoluyla başvurulabilir. İtirazlar, Conseil d'Etat kalemine olduğu gibi, Valilik ve kaymakamlıklar aracılığıyla da yapılabilmektedir. Düzenlemenin amacı, kuşkusuz, diğer bazı konularda da örnekleri görüldüğü üzere, ilgililerin işini kolaylaştırmaktır.

#### (1) Genel Yetki Kuralı

İdare Mahkemelerinin tâbi olduğu temel yetki kuralı, *uyuşmazlığa sebep* olan işlemi yapan —aslen veya devren olsun— makamın kanunen bulunduğu yerdeki idare mahkemesinin yetkili ve görev-

12) Meselâ, Paris İdare Mahkemesinde bulunduğumuz sırada bizden yardımlarını esirgemeyen Pierre Fanachi, Strasbourg Üniversitesi "Hukuk ve Siyasal Bilimler Fakültesi"nde öğretim görevi de yapan bir idare mahkeme üyesiydi.



li sayılmasıdır. Yeter ki, mevzuatta aksi yönde bir hüküm ya da istisna olarak öngörülmüş bir durum sözkonusu olmasın.

Yer itibariyle yetkiye ilişkin bu temel kural kamu düzenine ilişkin bulunduğundan re'sen dikkate alınır. Sözleşmeler dışında, tarafların anlaşmasıyla dahi yer itibarile yetki konusunda bir değişiklik yapılamaz.

Konu itibarile yetki meselesine gelince, bu elbette, herşeyden önce "idarî yargı"nın Fransa'daki varoluş nedeni ve tarihî gelişimiyle ilgilidir. Bu sebeple, sırf idare mahkemelerini ilgilendirmeyen bu konuya girmiyoruz. Yalnız, Türkiye'de idare mahkemelerinin dışında tutulan seçim yargısı; iş uyuşmazlıkları gibi işlerin Fransa'da idarî yargı alanına girebildiğini hatırlatmakla yetiniyoruz.

Şunu da, genel kuralı tamamlamak için ekleyelim: bir idare mahkemesi, kendi yer itibarile yetki alanına giren bir işte, buna bağlı bir istemi de —bu istem başka bir idare mahkemesinin yetki alanına girse bile— inceleyebilir.

## (2) Yetki Kuralının İstisnaları

İdare Mahkemeleriyle ilgili mevzuata göre, genel "yer itibarile yetki" kuralının birçok istisnası vardır. Bunları, *özetle*, şöyle sıralamak mümkündür:

- Bir kimsenin, muharip, kaçak, tutuklu v.s. olduğunun belirlenmesine ilişkin uyuşmazlıklarda, ilgilinin, başvuru sırasındaki ikametgâhının bulunduğu yer mahkemesi yetkilidir. Çeşitli taltif, madalya verilmesi gibi işlerden doğan uyuşmazlıklarda da durum böyledir.
- Taşınmazlarla ilgili (tahsis, düzenleme ortaklık payı, şehir plânı, sit alanı, âbideler, kamulaştırmada kamu yararı gibi) uyuşmazlıklarda, taşınmazın bulunduğu yer mahkemesi;
- İstimvalde, istimval konusu eşyanın, istimval sırasında bulunduğu yer mahkemesi;
- İdarî makamlar tarafından, zabıta yetkilerine dayanılarak ilgililer hakkında alınan bireysel kararlardan doğan uyuşmaz-



- lıklarda, ilgilinin karar tarihindeki ikametgâhının bulunduğu yer mahkemesi yetkilidir.
- Mahallî İdare meclislerinin, meslek kuruluşlarının idare kurulları üyelerinin seçim yoluyla veya ismen belirlenmeleri konusundaki uyuşmazlıklar, sözkonusu kurulların görev yaptığı yer mahkemesinde çözümlenir. Ancak, parlamento seçimlerine hazırlık teşkil eden işlemlerin idarî yargıyı ilgilendiren uyuşmazlıklarında, seçim yapılacak il hangi idare mahkemesinin yetki alanındaysa o mahkeme yetkilidir.
  - Meslekî faaliyetlerle, serbest mesleklerle, özellikle sınaî, ticarî ve tarımsal faaliyetlerle ilgili, fiyat tesbiti, çalışmanın düzenlenmesi, ücretlilerin korunması veya temsili gibi konularda : bu düzenlemeleri uygulayan, müeyyidelendiren işlemlerde, eğer bu işlemler de düzenleyici değilse, faaliyeti uyuşmazlığa sebep olan müessese ve işletmenin bulunduğu yer veya meslekî faaliyetin yürütüldüğü yer mahkemesi yetkilidir. Eğer işlem düzenleyici nitelikte ise ve yalnız bir tek idare mahkemesinin yetki alanında uygulanıyorsa o mahkeme yetkilidir.
  - İdarî sözleşmelerde, sözleşmenin ifa edildiği yer mahkemesi, yetkili kabul edilmiştir. İfa yeri genişse veya sözleşmede gösterilmemişse, sözleşmeyi imzalayan idare (veya imzalayanlardan başta geleni) nin bulunduğu yer mahkemesi yetkilidir. Burada, daha yüksek bir makamın onayının olması durumu değiştirmez. Ancak, kamu yararına aykırı olmamak kaydıyla, taraflar başka bir idare mahkemesinin yetkisini ister ilk sözleşmede, isterlerse —henüz uyuşmazlık doğmadan— kabul edebilecekleri bir ek'te kararlaştırabilirler.
  - Kamu görevlileriyle ilgili uyuşmazlıklarda, parasal konular da dahil olmak üzere ilgilinin atandığı yer mahkemesi yetkilidir. Atamaya karşı dava açılacaksa yeni atanılan yer mahkemesine başvurulacaktır. Eğer karar, görevden alma, emekliye sevk gibi, faaliyetin son bulmasını içeriyorsa veya eski bir kamu görevlisini hedef alıyorsa, sözkonusu görevlinin son görev yeri mahkemesi yetkilidir.



Eğer böyle bir karar: ilerleme tabloları, yetenek listeleri, sınav tutanakları, atama listeleri uygulamalarında olduğu gibi birbiriyle bağlantılı ise veya bir çok değişik yerdeki görevliler dolayısıyla değişik idare mahkemelerini ilgilendiriyorsa, uyuşmazlık konusu işlemi yapan idarî makamın bulunduğu yer mahkemesi yetkilidir. Başka bir ifadeyle, burada genel kurala dönülür.

- Mahallî idare memurunun emekli maaşı uyuşmazlık konusuyorsa, bu memurun emekliye sevk edildiği sırada bağlı olduğu kamu tüzel kişisinin bulunduğu yer mahkemesi yetkilidir.

Eğer, gene idare mahkemelerinin görev alanına giren başka emekli maaşları sözkonusu ise, yetkili mahkeme, ödemenin yapıldığı yer mahkemesidir. Böyle bir yer yok veya emekli maaşı reddedilmişse, istemde bulunanın ikamet ettiği yer mahkemesi yetkilidir.

- Malî sorumluluk davalarına gelince: Eğer zarar bir işleme bağlı ise, bu işlemin iptali için açılacak davada hangi mahkeme yetkili ise tam yargı davasına da o mahkeme bakar. Zarar bayındırlık işi veya bir trafik kazası ya da bir idarî eylemle bağlantılıysa, zararı yaratan asıl eylemin yapıldığı yer mahkemesi yetkilidir.

Bunun dışındaki bütün hallerde, istem anında, istemde bulunanın ikametgâhı (tabiî, tüzel kişilerde de merkezinin bulunduğu yer) mahkemesi yetkilidir.

- İstisnalarla ilgili yukarıdaki hükümler (İdare Mahkemeleri Kanunu m. 41-49) saklı kalmak kaydıyla; Devlet dışındaki bütün kamu idarelerinin teşkilât ve işleyişlerine ilişkin uyuşmazlıklarla, her türlü kamusal veya özel kuruluşun, özellikle denetim ve vesayetlerine ilişkin uyuşmazlıklarda, kararları hakkında dava açılan kuruluş ve idarelerin bulunduğu yer mahkemesi yetkilidir. Böylece, idareler arasındaki ilişkilerde de temel kural vurgulanmış olmaktadır.

- Bir idare mahkemesi yetkiliyken, bu mahkemenin üyelerinden biri davayla ilgili görülürse, Conseil d'Etat Yargı Bölümü'nün seçeceği başka bir idare mahkemesi işe bakar.



(3) *Bağlantılı işler*

— Conseil d'Etat ile bağlantılı işler : bu işlerde, Conseil karar veriyor. İş kendisine gelmişse davaya o bakıyor; İdare mahkemesine gitmişse bağlantılı iş, mahkeme başkanı re'sen veya taraflardan birinin isteği üzerine işi Conseil d'Etat'ya gönderiyor. Ayrıca, Conseil Yargı Bölümü Başkanının dosyayı celtbetmesi de mümkün.

Taraflardan birinin işin Conseil d'Etat'ya gönderilmesi istemi en çok 15 gün içinde görüşülüp karara bağlanmalıdır. İstem reddi halinde, taraflar, işi, reddin yazılı bildiriminden itibaren 15 gün içinde istinaf yoluyla götürebilirler. İstemler İdare Mahkemesi kalemine yapılabilir. Bu hallerde, Dosya Conseil d'Etat'ya gönderilir. Conseil'in ilgili alt bölümü taraflara tebligat yaparak itirazlarını görüşlerini ister. Bağlantı konusunda karar verilip yetkili mahkeme belirleninceye kadar yargılama durur. Conseil d'Etat, bağlantı konusunda ivedilikle karar verir; kendisini görevli görürse gerekeni yapar; İdare mahkemesini ilk derece mahkemesi olarak görevli görürse işi ona bırakır. Eğer bağlantılı işlerden biri Conseil d'Etat'ya veya İdare Mahkemesine ait değilse, Conseil istemi reddeder. Yani, bağlantılı işlerden biri Conseil d'Etat'ya veya İdare mahkemesine aitse işe bunlardan biri bakacak, diğer iş ise reddedilecektir.

— İki idare Mahkemesini ilgilendiren işler : aynı zamanda iki idare mahkemesinde dava açılmışsa, re'sen veya tarafların istemi üzerine başkanlardan biri, Dosyayı Conseil d'Etat Yargı Bölümü Başkanlığı'na gönderir; diğer mahkeme başkanına da durumu bildirir.

Taraflar da, kendilerine telbliğ edildiğinde, 10 gün içinde, Conseil d'Etat Yargı Bölümü Başkanlığına görüşlerini bildirirler. Bu tür istemler hakkında İdare Mahkemesi Başkanı 8 gün içinde karar verir. Conseil'ye gönderme istemi reddedilirse, taraflar, 5 gün içinde Conseil d'Etat Yargı Bölümü Başkanlığına başvurabilirler. Dilekçeler ilgili İdare Mahkemesi kalemine verilebilir. Conseil d'Etat Yargı Bölümü Başkanı, 10 gün içinde, diğer taraftan ve ilgili Mahkeme başkanlarından görüş ister; dosyaları getirtir.

Yargı Bölümü Başkanı, istemi reddederse, yani işleri bağlantılı görmezse, dava dosyaları ilgili mahkemelere yollanır. İşler bağlan-



tılı görüldüğü takdirde hangi İdare Mahkemesi her iki işe de bakmakla görevli bulunmuşsa dosyalar o mahkemeye sevk edilir. Bu karar kesin ve bağlayıcıdır, itirazı yoktur.

Bağlantıya rağmen karar verilmişse, hüküm geçerlidir.

#### (4) Yetki Sorunlarında Usul

İdarî yargının yetkili ve görevli olmadığı haller dışında, yetki sorunlarını —bu hususta herhangi bir kural bulunmuyorsa— Conseil d'Etat Yargı Bölümü Başkanı çözümler. Başkan, görevli mahkemeyi belirtir. Buna karşı mahkemenin itiraz imkânı yoktur.

Bir İdare Mahkemesi kendisini yetkili görmüyorsa, Conseil d'Etat Yargı Bölümü Başkanına dosyayı gönderir. Bundan sonrası yukarıda belirtildiği gibi gelişir.

Eğer, Conseil d'Etat'nın yetkili olduğu düşünülüyorsa, İdare Mahkemesi dosyayı Conseil d'Etat Yargı Bölümü Başkanlığına gönderir. Conseil'de aynı sonuca varılırsa, usulî muameleler tekrarlanmadan davaya burada devam olunur.

Eğer, idare mahkemesi, başka bir idarî yargı yerinin (Conseil d'Etat ve İdare Mahkemeleri dışında) yetkili olduğu sonucuna varırsa, iş gene Conseil d'Etat Yargı Bölümü Başkanlığına gönderilir. Gene o zamana kadarki usulî muameleler geçerli olmak üzere kararı Başkan verir.

#### (5) Yargılama Usulü

Fransız İdarî Yargılama Usulü, bir yargılamanın gerektirdiği hemen bütün ayrıntılı düzenlemelere sahiptir. Gerçi, Medenî Usul Kanununun bazı hükümlerine, özellikle tebligat işlerinde yollama yapılmıştır. Ama bu yollamalar sınırlıdır ve asıl olan ayrı bir idarî yargılama usulüdür<sup>13</sup>.

13) Genel olarak yukarıda naklettiğimiz kurallarda dahi bir kısım ayrıntılar bulunduğu için, idarî usulle ilgili teknik özelliklerin içeriğine girmek istemiyoruz. Sadece, başlıklardan sözederek, Türkiye için faydalı olabilecek bir iki husus üzerinde durmakla yetineceğiz. Ayrıca bkz. C. GABOLDE, *Traité Pratique de La Procédure Des Tribunaux Administratifs*, Paris 1974.



İdarî Yargılama usulü davanın açılmasından başlayarak; dava dilekçesinin sunulması<sup>14</sup>; dilekçeye eklenecek belgeler<sup>15</sup>; süre (genel süre iki aydır) acele işler usulü; ivedilik tesbiti; inceleme; rapor-törlerin çalışmaları; bilirkişiler; keşif; soruşturma; istiktap ve diğer çeşitli soruşturmalar gibi konuları içermektedir.

Bunların devamı olarak soruşturmanın çıkardığı yan meseleler; davaya müdahale; davadan vazgeçme; mahkemenin kapalı olarak toplanması; soruşturmanın kapatılması; duruşmaların yapılması<sup>16</sup>;

14) İstisnaî olarak, Mahkemece aksi **emredilmedikçe** idare mahkemesi önünde dava açılması dava konusu işlemin yürütülmesini durdurmaz. Ancak Mahkeme, kamu düzenini ilgilendiren hiçbir halde yürütmeyi durdurma kararı veremez. Şunu da hemen ekleyelim: buradaki sınırlamaya esas olan "kamu düzeni" kavramı, Fransız İdarî yargı uygulamasında en dar anlamıyla dikkate alınmaktadır. Bazan da mevzuat, yürütmeyi durdurma kararı verilmesini özellikle arayabilir. Zira, bu defa kamu düzeni yürütmeyi durdurmaya gerektirir. Çevre koruma mevzuatında olduğu gibi.

Yürütmeyi durdurma istemleri ivedilikle görüşülür. Bu konuda taraflara tanınan süreler kısadır. Mahkeme tarafından belirlenen tarihlere kesinlikle uyulması aranır. Mahkeme, dava dilekçesi ve yürütmeyi durdurma gerekçesini gördükten sonra, bu gerekçeyi daha baştan reddedebileceği kanısına varırsa, Başkan, ayrıca soruşturmaya gerek kalmaksızın Dosyayı kanunsözcüsüne havale eder.

Yürütmeyi durdurma kararları **gerekçeli** olarak verilir ve hemen (24 saat içinde) ilgili taraflara ve kararı alan makama bildirilir. Durdurulan işlemin etkileri, mahkeme kararının tebliğinden itibaren askıya alınır.

Yürütmeyi durdurma istemi üzerine verilen kararlar, istinaf yoluyla Conseil d'Etat'ya götürülebilir. Süre, tebliğden itibaren 15 gündür. Yürütmeyi durdurmaya son verilmesi de istem konusu olabilir.

15) Dilekçe eklerinde noksanlık bulunması halinde, Mahkeme kalemi ilgiliyi uyarır. Bu uyarıdan itibaren 15 gün içinde eksik tamamlanmalıdır. Aksi halde başvuru reddedilir. Mahkeme Başkanı, ilgililerden başka belge suretleri de isteyebilir.

16) Duruşmalar, aksine hüküm yoksa alenîdir. Raportör üyenin raporu okunduktan sonra, taraflar veya vekilleri tarafından sözlü olarak, yazılı açıklamalarını destekleyecek görüşler ileri sürülebilir.

Paris İdare Mahkemesindeki uygulamada görebildiğimiz ka-



karar<sup>17</sup>; kanun yolları ve özel hükümler<sup>18</sup> ile ilgili ayrıntılı hükümler öngörülmüştür.

## SONUÇ

Fransız İdare Mahkemeleri, tarihî gelişimin doğal ürünü ve ihtiyaçların gerektirdiği bir çözüm oldukları halde, çeşitli sorunlarla karşılaşmıştır. Bunların başında, ehliyetli personel konusu gelmektedir. Günümüzde kısmen çözümlenmiş gibi görünen bu sorun, biriken dava dosyalarını eritme yükünü de birlikte getirmiştir.

İdare mahkemelerinde yargılama yeterince hızlı değildir. Bir tesbite göre<sup>19</sup> mahkeme kalemine kayıt ile hüküm arasında iki buçuk yıl geçmektedir. İtiraz yolunun süresi de aynıdır. Buna karşılık, ilk derece mahkemesi durumundaki idare mahkemeleri, çoğunlukla Conseil d'Etat içtihadlarına uyduklarından itiraz sayısı bir ölçüde azalmaktadır<sup>20</sup>. Şüphesiz, bu olguyu sağlayan önemli hususların başında, Conseil d'Etat kararlarının, bilgisayarlar yoluyla ve süratle idare mahkemelerine ulaştırılması imkânı gelmektedir. Kişisel

---

darıyla, İdarenin temsilcileri genellikle duruşmalarda bulunmuyorlardı. Bulunan görevli de, birkaç işi birden takibediyor ve "İlave edeceği bir şey bulunmadığını" beyanla yetiniyordu. İlgililere sorduğum zaman, Fransız idaresinin idarî davalarla yeterince ilgilenmediği; hatta zaman zaman, Daire Başkanı hâkimin Valilere durumu bildirmek zorunda kaldığı cevabını aldım.

Raportörün ve tarafların açıklamalarından sonra, Kanunsözcüsü "vargı"sını belirtir. (Kanunsözcülerinin meseleyi nasıl önemle incelediklerini göstermek bakımından ilgi çekici bulduğumuz bir "vargı" metnini işbu incelemenin sonuna ekliyoruz).

Duruşmaların disiplini de Medenî Usul Kanununa tâbi konulardandır.

- 17) İdarî Yargı mevzuatı, karar metninin nasıl başlayıp, hangi kalıp içinde ve ne gibi ifadeler kullanılarak kaleme alınacağını (74-914 sayılı ve 22 Ekim 1974 tarihli kararname m. 4) açıkça göstermiştir. Böyle bir düzenlemenin ülkemizde de yararlı olacağı kanısındayım.
- 18) Daha önce değindiğimiz seçim yargılamasında; İmar ve İskân mevzuatıyla ilgili davalarda bazı özel usul kuralları uygulanmaktadır.
- 19) P. FANACHİ, a.g.e., s. 123.
- 20) İbid.



gözlemimize göre, Paris İdare Mahkemesinde bir ay kadar önce verilmiş Conseil d'Etat kararları bulunuyor; mahkeme kitaplığında incelemeye hazır tutuluyordu. Başka illerdeki mahkemelere de aynı süreler içinde kararların ulaştığı ilgililerce belirtilmişti.

Paris İdare Mahkemesi Başkan vekili<sup>21</sup> ise, idare mahkemele-  
rinin işleyişini şu noktalarda yeterli bulmuyordu :

- Halkın mahkemece karşılanması; kayıt işlemleri yeterince iyi değildi.
- İdare çabuk cevap vermiyordu.
- Yargıçları izlemek, çalışmalarında onları kendi hallerine bırakmamak gerekiyordu.
- Kararlar için gerekli belgelerin elde edilmesi bakımından henüz yeterli düzeye erişilmemişti.
- Mahkemenin malî yargıyla ilgili daireleri arasında ahenk kolayca bulunamamaktaydı. Bu dairelerin içtihadlarını birbirleriyle uyumlu hale getirmek zorunluluğu vardı. Oysa öteki daireler az çok ihtisaslaşmış durumdaydılar. Onların aralarında uyumsuzluk sözkonusu olmuyordu.
- Bir hükmün verilebilmesi için altı aydan fazla bir süreye ihtiyaç bulunmadığı halde, bu aşıliyordu.

Otuz yıllık bir uygulamadan sonra ortaya konabilen noksanlıklar ana hatlarıyla işte bunlardı.

---

21) Bizden yardımlarını esirgemeyen ve teşekkürle andığımız sayın Yargıç **Delvalle**.



23 634 ve 23 635

**"L'AIR LIQUIDE" ŞİRKETİ**

6 Temmuz 1982

**(KANUNSÖZCÜSÜNÜN VARGILARI)**

"L'Air Liquide" Şirketi, Champigny - Sur - Marne'da bazı gazlı maddelerin muhafazasına yarayan teçhizatın imal edildiği bir tesise sahiptir.

Bu yılın başında, Şirket, sözkonusu teçhizatın imaline tahsis edilecek bir kazan atölyesi kurmak üzere Metz bölgesinde harekete geçmeyi tasarlıyor. Ancak bu tasarı, Champigny - Sur - Marne'deki faaliyetin azaltılmasını ve bir kısım personelin naklini gerektirdiğinden bir sendikanın muhalefetiyle karşılaşılıyor. Kısa süre sonra Belediye de sendikayı desteklemeye başlıyor.

Böyle bir gelişim içinde, Belediye Başkanı, 23 Şubat günü, alabileceğini düşündüğü bir kararla, Davacı Şirketin, kapatılacak atölyede tesis edilmiş bulunan makineleri sökmesini yasaklamıştır. Şehircilikte reformu öngören 31 Aralık 1976 tarihli kanun uyarınca önceden yıkma ruhsatı alınmadığı için bu kararın alındığı belirtilmektedir.

Şirket, bu işlemi iptal davası yoluyla önünüze getirmekte, iptal istemine yürütmenin durdurulması hakkındaki vargılarını da eklemektedir.

Bugün, asıl dava üzerinde kesin karar vereceğinizden, yürütmeyi durdurma isteminin konusu ve bu hususta hüküm verme gereği kalmayacaktır. Şu halde, dava konusu işlemin derhal uygulanmasının, ileride iptal kararı verilmesi halinde, davacıya, giderilmesi güç bir zarar verip vermeyeceği hususunu araştırmak durumunda bulunmuyorsunuz.

Bununla birlikte, yürütmeyi durdurma hakkında karar verilmesine gerek olmadığı hususu tesbit edilirken, yürütmeyi durdurmaya ilişkin istemin gerekçelerini dikkate almaya yetkilisiniz. Zira,



davalı Belediye, İdare Mahkemeleri Kanununun R. 96. maddesinin 2. fıkrasındaki, “kamu düzenini ilgilendiren” bir kararın etkilerini askıya almaktan mahkemenizi meneden hükmü ileri sürerek isteme usulî bakımından itiraz etmektedir.

Ancak bu örnekte, böyle bir itirazı kolayca bertaraf edebilirsiniz. Çünkü içtihadların yürütmeyi durdurmanın uygulanması açısından verdiği anlamıyla kamu düzeni, burada hiç de sözkonusu değildir. Gerçi iptali istenen karar belediye başkanlarının idarî kolluk yetkilerine ilişkin belediye kanunu hükümlerine yöneliktir (m. 1.131-1 ve 1.131-2); ama unutmamalıdır ki, hem gerekçesinde, hem de araç olarak, 23 Şubat 1982 günlü kararı yalnızca yıkma ruhsatına ilişkin hükümlere ve şehircilik mevzuatına aykırılık halinde belediye başkanının sahip olduğu yetkilere dayanmaktadır. Kamu düzenini ihlâl hiçbir şekilde ve ciddî olarak, ileri sürülmemiştir ve bu sebeple de m.R. 96/'deki istisnanın burada uygulanması sözkonusu olamaz.

Bildiğiniz gibi, içtihadlar 28 Ocak 1969 tarihli kararnameden de çıkarılacağı üzere, bu hükmü en dar biçimde yorumlamıştır. Yürütmeyi durdurma emrini veremeyeceğiniz ve ancak Conseil d'Etat önünde doğrudan dava açılmasını gerektiren kararlar (23 Temmuz 1974 tarihli Fernandiz Gil Ortega kararında varılan sonuç uyarınca) bütün idarî kolluk tedbirlerinde geçerli olmadığı gibi, kamu düzeni gerekçesiyle alınmış bütün kararlarda da sözkonusu edilemez; yalnızca, asayişle ilgili kolluğun, maddî anlamıyla kamu düzenini ihlâllerin meydana gelmesini önlemek veya meydana gelmişse bunlara son vermek suretiyle doğrudan ve derhal korumaya yönelik kararları hedef alınmaktadır (13 Haziran 1975 ve 23 Ocak 1976 tarihli kararlar).

Geriye, incelenmek üzere, Champigny Belediye Başkanının kararının iptaline ilişkin asıl başvuru kalmaktadır.

Belediyenin savunduğunun aksine, uyuşmazlık konusunda hüküm verecek olan idare mahkemesidir ve dava konusu karar da iptal davasına bakacak idare mahkemesinin önüne getirilebilecek nitelikte bir hukukî işlemdir .

Eğer, Belediyenin, şehircilik kanununun kanuna aykırılık, özellikle de inşaat, yıkma ve toprağın kullanımına ilişkin diğer ruhsat-



larla ilgili hükümlerin ihlâli konusunda L. 480-1 v.d. maddelerinin verdiği bazı üstün yetkileri (ayrıcalıkları) kullanmayı amaçladığını kabul ediyorsanız, yetkilisiniz.

Gerçekten, dava konusu karar, ilk maddelerinde, "L'Air Liquide fabrikasına ait ve toprağa gömülü makinelerin bir yıkım ruhsatı alınmadan her ne şekilde olursa olsun kaldırılması gayrikânunîdir" dedikten sonra, teçhizatın sökülmesi suretile her türlü yıkım veya yer değişikliğini yasaklayan (2. madde) ve buna aykırı hareket edenlerin muhtemel ihlâllerinin tutanağıyla birlikte savcılığa verileceğini (madde 3 ve 4) ekliyor.

Şüphesiz, böyle bir tutanağın hukukîliği ve Belediye Başkanının cezaî kovuşturma girişiminde bulunmasının mümkün olup olmadığı hakkında hüküm vermek idare mahkemesinin görev alanına girmez. Bunlar, yetkiniz dışında kalan adlî kolluk işlemleridir.

Buna karşılık, uyuşmazlık konusu kararın içerdiği ihtar, bizce, Belediye Başkanının, şehircilik hukukunun ihlâli halinde sahip bulunduğu adlî kolluk yetkilerinden ayrılabilir görünmektedir. İçtihadlar da, Belediye Başkanlarının koruyuculuk amacıyla, mevzuatı çiğneyen ruhsatsız veya ruhsata aykırı faaliyetin derhal durdurulması yolundaki kararları hakkında (şehircilik ve iskân kanununun eski 102. maddesi veya şehircilik kanununun bugünkü f. 480-2 maddesine dayanarak verilmiştir bu kararlar) her zaman bu çözümü benimsemişti: 10 Haziran 1966 Dame Perrucot; 13 Şubat 1970 tarihli Ministre de l'Équipement c. Société Neuilly - Arcelle; 3 Ocak 1975 tarihli SCI Foncière Cannes Berefiat; 19 Aralık 1981 European Homes.

Ancak, önümüzdeki örnekte yıkma ruhsatını gerektirecek bir konu varsayılsa ve sökme ameliyesi bu izin önceden alınmadan yapılmış olsa idi, Belediye Başkanı gerçekten aynı L. 480-2. madde uyarınca şirkete yapılan işi durdurma emrini verebilecekti. Yukarıda anılan içtihadlara uygun olarak, Belediye kararı bir adlî kolluk işlemi değil bir idarî işlem olarak ele alınacaktır.

Henüz hiç bir ihlâl sözkonusu olmaksızın Belediye Başkanının ilgiliye yıkım izni almadan işe girişmemesi yolundaki ihtar kararı da, evleviyetle aynı sonuca götürmektedir.



Öte yandan bu muhakeme doğrultusunda, önünüzdeki davayı kabul etmelisiniz. Gerçekten, bir süre tereddüt geçirdikten sonra, içtihadlar şu yönde kararlı hale gelmiştir : ihtarlar *uyuşmazlık* yaratabilen ve idare yargısının önüne götürülebilecek nitelikte işlemlerdir; bir süre içerseler de, içermeseler de,

13 Aralık 1957 Ronleau,

22 Ekim 1965 Soci  t   Lergouste,

15 Aralık 1967, Ministre de Travail c. Caisse Chirurgicale Mutuelle de La Gironde et autres.

Champigny - Sur - Marne Belediye Başkanı davacı Şirkete cezaî kovuşturma müeyyidesine dayalı olarak, önceden izin almaksızın makinelerini sökmesini ve bu yerlerin durumunda her türlü değişiklik yapmasını yasaklayan bir karar göndermek suretile uygulamada sonuçları olan ve hem müellifinin, hem de muhatabının kafasında emredici bir karakter arzeden tam (gerçek) bir işlem yapmış olmaktadır.

Şu halde, bu işlemin bir yargısal tartışmaya konu edilmesi makul olacaktır.

Davanın esasına gelince : tartışılan işlemin sebep veya konu yönünden iptalinden başka bir sonuçla karşılaşması mümkün değildir. Zira, "Air Liquide" şirketine ait kazan atölyesindeki makinelerin sökülmesini veya hatta tahribini bir yıkma iznine bağlı kılan hiçbir kanunî veya düzenleyici nitelikte idarî hüküm yoktur.

Yıkma izni 31 Aralık 1976 tarihli kanunla düzenlenmiştir (Bu hükümler şehircilik kanununun L. 430-1 v.d. maddelerinde tekrarlanmıştır) ve Valinin bir yetki devri suretile, ya iskân ihtiyacı dikkate alınarak korunması gereken meskenlerin ya da, tarihî estetik veya mimarî değerleri bulunan ve tarihî abideler ve sitlerle ilgili 1913 ve 1930 tarihli kanunların koruduğu binaların yok edilmesine idarenin karşı çıkmasını sağlamaktadır.

Ancak, herhal  k  rda, L. 430-2. maddenin kullandığı terimlere g  re, tahsis y  nleri ne olursa olsun, bu iznin uygulanma alanı "binalar"dır. Şu halde, kastolunan, bir inşaa sonucu ortaya çıkan taşınmazlardır. Bu sebeple, yere tesbit edilmiş olsalar bile sınaî teçhiza-



tın yıkma iznine tâbi kılınması mümkün değildir; tahsisleri bakımından taşınmaz kabul edilebilseler bile, bunlar iskân siyaseti ya da tarihî, estetik veya mimarî önemleri sebebiyle bazı yapımların muhafazası amaçlarına hizmet eden binalar değildir.

Gerçi, L. 430-2. madde bir mahallin kullanılmasını tehlikeli veya imkânsız kılacak sonuç yaratan her işi yıkma saymaktadır. Ama, dava konusu işlemin açıkça dayandırıldığı bu hüküm, ancak metnin bütünü içine yerleştirilirse bir anlam kazanabilmektedir: hükmün tek amacı, kanuna karşı hile teşkil edecek şekilde, açıkça yıkma yerine binanın ana yapısını etkileyen eylemleri engellemektir.

Olayda böyle bir hal sözkonusu değildir.

Şu halde, Champigny Belediye Başkanının, davacı şirketin, tesislerini sökmek için aslında hiç gerekli olmayan bir yıkma iznini almadığı iddiasıyla söküm işini yasaklaması yasal olarak mümkün değildir.

İptal (\*).

---

(\*) VANDERMEEREN, izlediğimiz davaların hepsinde, bu nitelikte vargılar sunmuştu. Heyete. Sayın kanunsözcüsü, geleceği çok umut veren bir üye olarak kabul ediliyordu. Üstelik, yukarıda çevirisini yapmaya çalıştığım kendi el yazısıyla yazılmış metnin fotokopisini de ayrılmadan önce verecek kadar da nazikti. (Y. Yayla).