

DE QUELQUES PARTICULARITES DES COMMUNES TURQUES

par

S. DERBİL

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université d'Ankara

Un communiqué paru dans le numéro du 16 Août 1855 du Journal Officiel de l'époque, le " Takvimi Vakayi ", fait ressortir que, renonçant à notre ancien système administratif, nous faisons un premier pas dans la voie de la réception des institutions occidentales dans le domaine de l'organisation municipale.

Si l'on veut se rendre compte des changements et des transformations à effectuer pour la réception du système français de municipalité, il y a lieu de retracer ici, tout au moins dans ses lignes générales, un tableau de l'ancien régime turc concernant les villes et les communes.

L'ancien régime :

Administrativement la Turquie était divisée en " sandjaks " (provinces), subdivisés en " kazas " (districts) et en " nahiés " Les " nahiés " (cantons), comprenaient un certain nombre de villages (köy), tandis que les villes se composaient de quartiers (mahalle).

Les " sandjaks " avaient à leur tête des " sandjaksbeyis ", dénommés aussi " subachis ", les " kazas " des " kadis ", les cantons des " naips ", les villages et les quartiers des " imams ". Aux chefs-lieux des kazas et dans les villes promues au rang de cités il existait des " kadis " (juges).

Outre leur pouvoir juridictionnel, les " kadis " jouissaient d'une autorité administrative et avaient la charge de quelques affaires municipales, telles que la fixation des taxes des divers objets de vente, la surveillance de l'observance des règlements, la vérification des denrées alimentaires, des fabrications, des produits fabriqués, des poids et mesures, la lutte contre la spéculation, etc...

La ville d'Istanbul s'appelait " Derisaadet ve Bilâdı Selâse " (La porte de la Félicité et les Trois Cités). " Derisaadet " s'entendait de la région s'étendant d'Eminönü à Yedikulé, située dans l'enceinte des fortifications, au sud de la Corne d'Or. Eyüp formait la seconde cité, Galata et Beyoglu la troisième et Üsküdar la quatrième. Chacune de ces cités avait un " kadi ". Le kadi de Derisaadet, dit aussi le " Seigneur d'Istanbul ", était considéré comme hiérarchiquement supérieur aux trois autres " kadis " et était membre du Conseil des ministres.

Sous les ordres du " kadi " étaient placés les préposés qui portaient les titres de " Unkauanı ", " Yağkapanı ", " Ayak naip-leri ". Les premiers contrôlaient les moulins, les fours, la farine et le pain ; les seconds le beurre et les huiles et les troisièmes les poids et mesures.

Une autre catégorie de fonctionnaires dépendaient également du " kadi " : c'étaient les " muhtesip ", qui faisaient en quelque sorte fonction de police municipale et commandaient aux " kol oğlan ", au nombre de trente d'abord, puis de cinquante six. A la création d'un ministère de l' " İhtisap " en 1826, ce personnel fut licencié et leurs fonctions confiées aux soldats enrôlés à cet effet. Ceux-ci étaient chargés en outre de percevoir la contribution dite de l' " İhtisap ". On en vint ensuite à adjuger annuellement par affermage le recouvrement de cet impôt ; l'adjudicataire recevait en conséquence une licence en règle contre le paiement du montant de l'adjudication.

Afin d'assurer une meilleure organisation à ces services un règlement spécial fut élaboré et mis en vigueur en 1831.

Fondé en 1826, le ministère de l' " İhtisap " a été supprimé en 1851, puis reconstitué l'année suivante, pour être définitivement aboli en 1855.

L'architecte en chef avait dans l'ancienne organisation municipale, mission d'entretenir les monuments et d'exécuter des travaux publics tels que ponts, routes, rues et places. En outre, les particuliers qui voulaient entreprendre des travaux de construction ou de réfection, devaient, pour ce faire, obtenir l'autorisation du Bureau de l'architecte en chef. Ainsi, l'édification de nouveaux bâtiments se trouvait également réglementée. La hauteur des maisons était fixée à 14 " archins " (l'aune turque) ; il était interdit de surélever les boutiques, de peur d'incendie, croit-on. Les terrains à bâtir étaient strictement limités.

L'architecte en chef avait sous ses ordres un nombreux personnel d'architectes et de subalternes qui parcouraient les rues à cheval à longueur de journée pour vérifier les travaux de construction, faire démolir les habitations construites sans tenir compte des prescriptions et frapper de diverses pénalités les ouvriers maîtres coupables de ces contraventions.

L'architecte en chef avait ses bureaux au kiosque de " Sepetçiler ", au palais de Topkapı.

D'importants services municipaux étaient assurés moyennant les fonds alloués aux fondations pieuses (Vakıf). Dans chaque ville ou commune, il existait à coup sûr des installations hydrauliques et des canaux d'adduction, dons de pieux fondateurs. D'une part les padichahs et les personnes de sa suite, d'autre part les vizirs et les gens riches, dans l'espoir sans doute d'en être récompensés dans l'autre monde, aimaient à dépenser sans compter, pour faire édifier des mosquées, petites et grandes, et à côté de ces temples, des fontaines de tout modèle, afin de pourvoir, selon la tradition de l'époque, aux besoins de la population en eau.

Animés d'un large esprit de bienfaisance, les riches et les grands ne se contentaient pas de créer des fondations pieuses ; ils ont fait édifier des écoles, des collèges, des séminaires, des bibliothèques publiques, des hôpitaux et des hospices etc. Pour la seule ville d'Istanbul, il a été établi que l'Evkaf avait à son actif la fondation de 178 collèges, 193 écoles, 147 bibliothèques publiques, 2300 chambres d'étudiants, sans compter les édifices disparus, pour cause d'incendie ou de vétusté. Du 15^{ème} siècle à l'époque de la Réfor-

me (Tanzimat) en 1839, 49 hôpitaux furent construits à Istanbul sous forme de fondations pieuses.

Dans la période de grandeur de l'Empire Ottoman, notamment aux 15^e et 16^{ème} siècles, ces vieilles institutions turques connurent une époque de prospérité et de bonne gestion, mais avec la période de décadence, à partir du 17^{ème} siècle, et surtout, aux 18 et 19^{ème} siècles, leur fonctionnement laissa nettement à désirer.

Des réformes furent projetées à diverses reprises. Les rapports recueillis sous le nom d' " Opuscule de Koçi Bey " en font foi. Et, en fait, ces réformes avaient abouti dans plusieurs secteurs, particulièrement dans les administrations rurales et communales.

Les vieilles cités turques ne ressemblaient en rien aux cités occidentales. Il n'y avait point de quartiers pauvres et de quartiers riches, dans les cités turques, comme c'était le cas en Occident. Riches et pauvres vivaient côte à côte dans le même quartier, unis par les liens d'une active solidarité. Les vieilles cités turques résultèrent, semble-t-il, de la simple juxtaposition et du libre épanouissement d'un grand nombre de villages. D'ailleurs, il n'existait pas de différence tranchée entre l'administration des villages et des quartiers. Il est encore possible de trouver trace de cette formation des cités turques par juxtaposition, dans les noms actuels des divers secteurs d'une ville : Karaköy, Kadıköy, Feriköy, etc...

Les anciens quartiers turcs se suffisaient à eux-mêmes. Il n'était pas rare de rencontrer des personnes qui n'avaient jamais franchi les limites du quartier où elles étaient nées, et où elles avaient grandi. Le quartier pourvoyait à tous les besoins de ses habitants. Le porteur d'eau puisait l'eau à la fontaine du quartier pour la distribuer aux maisons ; les enfants apprenaient à lire à l'école du quartier ; les " bekdjis " (veilleurs de nuit) se chargeaient d'assurer l'ordre et la sécurité dans le quartier. Le café du quartier, avec ses poètes qui chantaient leurs poèmes en s'accompagnant d'instruments à corde, avec ses monteurs de " karagöz " et de guignol, avec ses " meddahs " qui contrefaisaient et mimaient le parler et les manières des gens des diverses classes sociales ; les noces, avec leurs séances de musique, de danse et de " ortaoyunu " (sketch), satisfaisaient les besoins de spectacle et de distraction.

L'administration des villages et des quartiers était confiée aux " imams ", nommés par les " kadis ". Ils s'occupaient des affaires de l'état civil, enregistraient les naissances, les décès, les mariages, les divorces, les changements de domicile, délivraient les certificats de bonne vie et moeurs, les permis d'inhumer.

C'étaient les " imams " encore qui, dans les limites des compétences accordées par le " kadi ", arbitraient les menus litiges et accomplissaient grosso modo les fonctions de juge de paix. Ils n'avaient pas de traitements à proprement parler, mais percevaient un droit sur les affaires administratives ou judiciaires dont ils assuraient le règlement. Ce droit n'était point fixe et variait suivant la situation pécuniaire des personnes en cause.

Afin de prévenir les actes arbitraires de la part des " imams ", il leur fut adjoint un " muhtar ", élu par les habitants des villages ou des quartiers ; puis il fut d'usage de choisir un deuxième " muhtar ", et ce nombre fut porté dans la suite à quatre ou cinq ; ainsi se trouva fondé un conseil " ihtiyar heyeti ", directement élu par le peuple et chargé de la défense de ses intérêts. Les actes de l'imam, pour être valables, devaient être approuvés par le premier et le second muhtar. Il semble bien que ces phases d'évolution se sont accomplies dès avant 1829.

Ces transformations, réalisées par étapes, étaient des plus caractéristiques. Les " imams ", d'abord maîtres incontestés des villages ou des quartiers, en étaient finalement réduits à n'être plus que de simples conseillers. Le conseil des " muhtars ", issu du libre choix des habitants, était ainsi devenu la plus haute autorité du village ou du quartier. Le mécontentement né d'une administration laissée au bon plaisir des " imams " avait abouti, par une évolution naturelle, à une solution résolument démocratique. Ces institutions nationales, par une évolution progressive, purent conserver leur vitalité propre et continuent de fonctionner à la satisfaction des administrés.

Les autres institutions turques n'ont pu s'adapter aux circonstances nouvelles pendant la période de décadence et toute tentative de rénovation demeura sans résultat satisfaisant. L'élite turque se convainquit qu'il était désormais vain de vouloir réformer un

système d'organisation décidément voué au déclin. Il fallait de toute nécessité se tourner vers l'Occident pour une réorganisation des cadres dans les domaines militaire, administratif, judiciaire et technique.

Cette façon de voir fut à l'origine de l'abolition de la corporation des "yenitchéris" janissaires et de la création d'une nouvelle armée sur le modèle occidental en 1826, du mouvement de réforme générale (Tanzimat) amorcée en 1839, et enfin de l'institution, pour la première fois en Turquie, du système des municipalités, en 1855.

Avec la création des municipalités, à l'exemple des municipalités françaises, le règne des "kadis", des "muhtesips", des "architectes en chef", prenait fin et leurs pouvoirs se trouvaient transférés à l'autorité municipale. Seule l'administration des Fondations pieuses (Evkaf) continua d'exister et il ne fut pas question de mettre un terme à son activité entièrement consacrée aux oeuvres de bienfaisance et de charité. A quelques exceptions près toutefois, l'administration des eaux gérée au moyen des donations pieuses a été transférée aux communes, celle des écoles au Ministère de l'Éducation Nationale, celle des hôpitaux au Ministère de l'Hygiène, comme il convient.

Dissemblances :

Notre propos n'est point ici de faire l'exposé historique de notre système municipal, tel qu'il fonctionne depuis un siècle, ni de faire ressortir ses stades de développement et d'extension. Il n'est que de se rapporter en cette matière aux ouvrages y consacrés.

Nous voulons simplement établir un parallèle entre les deux systèmes français et turc, marquer les points de dissemblance et en rechercher les raisons.

Incidemment, nous aurons l'occasion ainsi d'aborder certains problèmes qui naissent de la réception.

Il va de soi que si les milieux sociaux et les conditions de vie étaient les mêmes, en Turquie et en France, l'organisation et les règlements auraient été identiques dans les deux pays. Les écarts exis

tants sont dus à la dissemblance de la structure sociale et des facteurs historiques.

Pour nous faire une idée adéquate de ces différences, signalons quelques particularités des deux systèmes.

1 — L'organisation municipale française s'étend à toutes les communes, petites et grandes, à quelques exceptions près, sans tenir compte de l'importance numérique des agglomérations. En Turquie, ce facteur entre en ligne de compte. La législation municipale n'est applicable que dans les communes, chef-lieux de province ou de district, et dans les communes dont la population excède 2000 habitants. Dans les communes dont la population s'établit à un niveau inférieur, la loi rurale du 17 Mars 1924 est seule en vigueur. Il existe présentement quelque 700 municipalités (communes urbaines), et près de 40000 administrations rurales (communes rurales = köy).

Ces deux systèmes d'organisation communale présentent de notables différences. Les administrations municipales urbaines reposent sur un système de démocratie représentative ; les administrations rurales ont pour fondement un système de démocratie directe.

Ainsi, les organismes de l'administration municipale se composent, en Turquie comme en France, du Conseil municipal, de la commission municipale, du maire et des adjoints.

Quant à l'administration des communes rurales, ses principaux organes sont l'Assemblée rurale, composée des villageois âgés de plus de dix huit ans, le " muhtar ", et la commission dite de " İhtiyar Heyeti ". C'est l'Assemblée rurale qui décide de l'exécution des travaux d'utilité publique. Tandis que c'est le Conseil municipal qui détient ce pouvoir dans les organisations municipales urbaines, c'est l'Assemblée rurale qui élit directement la commission rurale (İhtiyar heyeti) et le " muhtar ", comme le Conseil municipal élit le maire. Dans des circonstances déterminées, le " muhtar " peut représenter l'autorité de l'État, alors que le maire ne le peut point. L'administration rurale est chargée de l'accomplissement de certaines fonctions de l'administration générale, dont l'administration municipale urbaine est quasi totalement exemptée.

L'administration rurale jouit de certains pouvoirs juridictionnels ; elle instruit certains procès et prononce des sentences. L'administration municipale est dépourvue de toute autorité juridictionnelle.

Le maintien de l'ordre et de la sécurité incombe à l'administration rurale, tandis qu'il n'entre point dans les attributions de l'administration urbaine.

Ces différences entre les pouvoirs et les charges des communes rurales et des communes urbaines trouvent leur explication dans le fait que les premières sont administrées sur la base des us et coutumes locaux et nationaux ; en effet, la loi rurale du 17 Mars 1924 n'a fait que codifier et confirmer l'état de choses existant sans vouloir aucunement le modifier, tandis que les secondes sont administrées d'après la législation municipale, telle que nous l'avons reçue de source française. Telle est donc la raison de cet antagonisme entre les organisations de nos communes rurales et de nos communes municipales ou urbaines.

On peut se demander pourquoi, à l'époque de la Réforme, l'on a partiellement reçu le système français, sans chercher à lui donner une plus grande extension. Il faut croire que l'organisation municipale traditionnelle laissait surtout à désirer dans les centres urbains et qu'elle fonctionnait sans accroc et à la satisfaction de tous à la campagne.

2 — En France, les Conseils communaux élisent le maire parmi les Conseillers. Pareille obligation n'existe pas en Turquie ; le Conseil municipal peut élire pour maire une personne qui n'est pas membre du Conseil municipal, voire un citoyen qui n'est pas du pays.

C'est avec le temps que s'est produit cet écart entre les législations française et turque. La loi municipale du 23 Septembre 1877 stipulait — comme l'ancienne loi française — que le maire est nommé par le gouvernement parmi les conseillers municipaux. Et comme d'une part cette législation ne devait point s'appliquer aux villages et que, d'autre part, dans les centres urbains, les charges de maire seraient suffisamment absorbantes pour accaparer tout son temps, il a fallu lui allouer des émoluments.

Or, il s'est trouvé que l'assimilation du maire à un fonctionnaire d'Etat, l'obligation où il se trouvait de rendre compte de sa gestion et envers le Conseil municipal et vis-à-vis du gouvernement, ont eu pour conséquence d'écarter de ces fonctions les conseillers les plus aptes et les plus fortunés. Devant cette situation les dispositions législatives furent modifiées ; la loi du 28 Avril 1914 a admis la nomination du maire parmi les personnes autres que les conseillers municipaux.

Avec la proclamation de la République et la reconnaissance du principe de la souveraineté nationale, le gouvernement de la Grande Assemblée Nationale jugea anti-démocratique la nomination des maires par le gouvernement et l'on reconnut aux Conseils municipaux le droit d'élire les maires, avec toute latitude de les choisir soit parmi les conseillers municipaux, soit en dehors d'eux.

La question de l'émargement des maires au budget de la municipalité a soulevé, par ailleurs, certains problèmes d'incompatibilité. C'est ainsi qu'en France un maire peut être élu député tout en conservant ses fonctions de maire. Un tel cumul n'est pas toléré en Turquie.

3 — En France, les communes sont limitrophes ; il n'est point de terres qui restent hors des limites communales. En Turquie, les communes ne sont pas nécessairement limitrophes et il existe des étendues qui ne sont comprises dans les bornes d'aucune commune. Ce fait s'explique par le fait de la situation démographique de la Turquie où la population est moins dense qu'en France.

4 — Les administrations communales sont chargées en France d'établir l'état civil, de dresser le rôle des jeunes gens en âge de service militaire, de faire le relevé des enfants en âge de commencer leurs études primaires et d'en aviser les parents, de veiller à l'inspection et au contrôle des écoles, de délivrer les certificats de bonne vie et moeurs, de maintenir la sécurité dans les limites de la commune, de prêter leur concours pour le recouvrement des impôts et la recherche des contribuables. Les administrations communales urbaines sont, en Turquie, dispensées de ces charges, qui incombent soit aux organismes de l'administration générale, soit aux administrations rurales ou de quartier.

Ces différences proviennent de ce que les administrations communales urbaines sont de création récente en Turquie, soit depuis la réception du système français, alors que les administrations rurales et de quartier sont de formation ancienne ; elles sont imputables aussi au fait que les administrations communales urbaines sont établies seulement dans les villes et les chefs-lieux, et que les communes ne sont pas toujours limitrophes.

Pour les mêmes raisons, les maires n'ont pas en Turquie qualité pour représenter l'autorité centrale, tandis qu'en France ils l'ont toujours eue.

D'autres dissemblances existent sûrement entre les législations municipales française et turque, mais notre objet n'est point d'en dresser la liste.

Nous nous sommes simplement proposés de donner une idée concrète des écarts qui s'imposent dans les législations et leur application en cas de réception, et cela en raison des différences qui existent entre les milieux sociaux.

Signalons, pour terminer, qu'il existe actuellement un fort mouvement en Turquie contre le mode d'élection des maires par les conseillers municipaux et en faveur d'un système électoral où les électeurs désigneraient directement le maire, comme c'est le cas dans les communes rurales.

A cet effet, un projet de loi a été déposé sur le bureau de la Grande Assemblée Nationale. Si ce projet est adopté, il en résultera un nouvel écart entre les systèmes français et turc.
