

# LE NOUVEAU REGIME DES TRANSPORTS MARITIMES EN TURQUIE

par

Mazhar Nedim GÖKNİL

Professeur de Droit maritime et aérien à  
la Faculté de Droit d'Istanbul

*Par la loi du 10.8.1951, No. 5842 la Devlet Denizyolları ve Limanları İşletme Umum Müdürlüğü (1) vient d'être transformée en une Banque : La Denizcilik Bankası (2), sous forme de Société Anonyme.*

*Ce fait n'aurait rien de particulier et aurait une portée restreinte et strictement interne s'il s'agissait de la création dans un pays donné d'une simple banque de crédit maritime. Mais tel n'est pas le cas.*

*En effet, cette banque maritime n'est autre qu'une Holding monstre embrassant un grand nombre d'activités variées dans le domaine maritime et la loi organique qui la consacre (3), marque une complète évolution du régime économique et juridique auquel se trouvaient jusqu'ici soumis tant la navigation marchande que les services portuaires de Turquie.*

*Dès lors et vu le caractère des sujets qu'elle comporte, cette loi présente un intérêt éminemment international qui nécessite un commentaire détaillé et précis.*

*Toutefois, pour saisir le sens et la portée des profondes transformations qui sont en train de se réaliser dans le domaine maritime turc, il est indispensable de se reporter d'abord au passé et d'étudier les phénomènes dont l'ensemble a abouti à créer et caractériser le régime qui a précédé la nouvelle loi.*

*Aussi avons-nous cru utile, avant de commenter la nouvelle loi et d'essayer d'expliquer les grandes lignes du nouveau régime qu'elle inaugure, de reporter les lecteurs des "Annales" au passé, c'est-à-dire à l'historique et au commentaire des institutions qui l'ont précédée.*

*Dans ce but nous avons résumé et révisé une étude parue en 1948 sur ce sujet dont nous avons eu soin de supprimer toutes les parties qui ne présentent pas d'intérêt actuel pour le lecteur étranger. Nous diviserons la matière en deux parties dont la première contenant l'historique et le commentaire des régimes antérieurs paraîtra dans ce numéro, la seconde traitant du nouveau régime et des transformations qu'il comporte par rapport aux institutions antérieures devant suivre au prochain numéro.*

## LES RÉGIMES ANTERIEURS DES TRANSPORTS MARITIMES

Le problème qui attendait sa solution depuis longtemps en Turquie était celui-ci : les transports maritimes dans les eaux turques devaient-ils être exploités par l'État ou laissés aux soins de l'initiative privée ? La discussion était vive et ardente sans toutefois être envenimée d'aucun trait idéologique. Car il est heureux de constater que la Turquie est un des rares milieux privilégiés où les problèmes sociaux et économiques peuvent être encore discutés dans la stricte sphère de l'objectivité.

En effet, il arrive que dans d'autres lieux et circonstances où se font de pareilles discussions, elles se heurtent à une multitude de convictions préalablement enracinées dans les esprits. Ainsi, il se peut, par exemple, que des élections aient amené au pouvoir un parti politique dont le programme impose nettement la nationalisation (étatisation) de certaines branches de production-clefs ; telles que les banques, les assurances, l'industrie lourde, le charbon, l'électricité et les transports par terre, mer et air. Il ne s'agira alors nullement de chercher quel serait le régime le plus heureux pour les transports maritimes puisque ce régime est déjà indiscutablement déterminé mais bien de trouver la meilleure formule pour l'adaptation des transports maritimes à la doctrine régnante.



D'autre part, il se peut au contraire qu'une écrasante majorité dans une collectivité donnée, considère, à tort ou à raison, comme une manifestation d'emprise et de pression intolérables non seulement l'érection de l'Etat en pouvoir suprême et organisé d'économie nationale capable de dicter et d'imposer sa volonté aux particuliers, mais même une collaboration ou contribution de l'Etat comme partenaire égal d'un libre marché de compétition. En pareil cas il ne peut même pas être question de concevoir un ordre juridique reconnaissant à l'Etat une part équitable en raison de sa fonction de production.

Or, en Turquie personne ne se trouve guidé ou lié d'avance par de pareils préjugés doctrinaux. Nous ignorons le dogmatisme et si nous nous gardons des imitations, nous pouvons également continuer d'ignorer la lutte des classes. Nous différons par conséquent complètement autant des peuples qui se croient perdus chaque fois que l'Etat n'est plus le "gendarme" de leur rêve et paraît conscient de son rôle moderne devant le chaos et les excès de l'individualisme que de ceux qui, poursuivant une chimère de justice sociale, s'enlisent dans l'idolâtrie d'un monstrueux super-Etat.

Le problème qui est pour nous le plus vital est celui d'un peuple qui se réveille subitement d'un cauchemar de deux siècles de léthargie et n'aspire plus qu'à une chose : avancer et rattraper le temps perdu pour arriver au plus tôt à prendre place sur le front commun du progrès et de voir un jour chaque Turc heureux, prospère et fier de son prochain, dans une Turquie entièrement remise à neuf. Pour ce but, le meilleur des moyens est indubitablement celui qui le réalise le plus rapidement possible.

Voilà pourquoi il nous est loisible de décider sereinement s'il faut porter notre choix sur l'un ou l'autre des facteurs "état" ou "entreprise privée" séparément ou s'il convient de les utiliser en une synthèse constructive et cela sans avoir à démolir des barrières de fanatisme ou à choquer des idées préconçues, en nous inspirant uniquement des nécessités et des solutions objectives de la cause qui nous importe.

Comment donc la Turquie devrait-elle s'organiser en matière de transports maritimes afin que ce rouage fonctionne sans accroc à la plus grande satisfaction de l'économie nationale? La réponse à cette question ne saurait être fournie sans une connaissance un

peu approfondie du régime actuel de nos transports maritimes, ce qui — à son tour — exige une revue rétrospective de l'évolution de notre organisation maritime actuelle.

En outre, et puisque nous nous proposons de faire ressortir surtout quelle devrait être la fonction de l'Etat vis-à-vis du problème des transports maritimes, il ne serait que logique d'établir par quel enchaînement de circonstances l'Etat turc a pu s'ériger en un facteur dominant et de tout premier plan dans la majeure partie de ce domaine d'activité.

Si l'on se rapporte — mettons, pour abrégé — à un siècle à travers l'histoire de nos institutions, on peut constater trois époques nettement distinctes :

- 1) l'époque allant de 1844 à 1933 qui pourrait être définie comme étant l'ère de "l'Etat-entrepreneur" ;
- 2) l'époque allant de 1933 à 1937, qui pourrait être définie comme étant l'ère de l'"interventionisme modéré" ;
- 3) l'époque allant de 1937 à nos jours ou plus exactement jusqu'à la loi du 10-8-1951 et qui pourrait être définie comme étant l'ère de l'"interventionisme à outrance".

### 1) *Epoque de l'Etat entrepreneur*

La participation de l'Etat turc aux transports maritimes sous forme d'entreprise date d'un siècle. Une grande partie de cette période coïncide avec l'ère dite des *Capitulations*. Ce régime de faveur reconnaissait virtuellement à toutes sortes de pavillons étrangers le droit sans restrictions de faire le commerce maritime dans les eaux et entre les ports turcs. Exempts de taxes et libres de toute entrave de tarification, les armateurs étrangers jouissaient d'un statut privilégié et avaient peu de raison de craindre la concurrence indigène.

C'est dans ces conditions — assez défavorables — que le Gouvernement turc prit pour la première fois l'initiative en 1844 d'instaurer un service entre Istanbul et Gemlik, Izmiç et Tekirdağ avec le vapeur "*Seyribahri*". L'initiative réussit et le service ayant bientôt pris une allure assez régulière, grâce à l'affectation d'un second vapeur, fut érigé en une entreprise quelque peu autonome : la "*Fevaidi Osmaniye*". Cette institution fut le début d'une ère de



développement rapide : elle inaugura un service de transport sur les rives du Bosphore avec le vapeur "*Eseri Hayır*" et jusqu'en 1861, soit dans l'espace d'une vingtaine d'années, elle réussit à acquérir une flotte marchande de 20 vapeurs desservant régulièrement les ports de l'Égée et de la Mer Noire.

Transformée en "*İdarei Aziziye*" sous le régime du Sultan Aziz, la "*Fevaidi Osmaniye*" prit le nom de "*İdarei Mahsusa*" au moment de l'avènement au trône du Sultan Abdül Hamid.

L'"*İdarei Mahsusa*" fut gérée par un directeur et par le Conseil de la Marine sous le contrôle du Ministère de la Marine. Elle prospéra malgré les conjonctures défavorables et surtout l'incompétence manifeste de ce régime. On lui doit d'être arrivée, à un moment donné, à porter sa flotte à plus de 80 vapeurs et d'avoir installé des lignes régulières de transport dans la Mer Noire, l'Égée et même dans la Mer Rouge. Mais la décadence générale qui caractérise ce règne ne tarda pas à se manifester dans ce domaine où l'ignorance croissante et toutes sortes d'abus finirent par miner les fondements mêmes de l'institution. Les navires, dont la plupart étaient usagés lors de leur acquisition sombrèrent ou devinrent inutilisables peu à peu faute de soins ; certains ne furent pas remplacés ; le peu qui essayaient de maintenir le service avait déjà perdu toute la confiance et la faveur du public.

La révolution Jeune Turque trouva l'"*İdarei Mahsusa*" en possession seulement de 16 bâtiments en pleine vétusté qui étaient bien loin de pouvoir affronter la concurrence des beaux navires étrangers et leur service impeccable.

La Révolution commença d'abord par mettre fin au contrôle du Ministère de la Marine en rattachant l'"*İdarei Mahsusa*" au Ministère des Travaux publics, mais finit bientôt par la transformer — par décret du 28-8-1910 No 281 — en une nouvelle entreprise toujours d'Etat, dite de "*Seyri Sefain İdareisi*". Aux termes de ce décret, le Gouvernement décidait, vu l'impossibilité de former une société, de constituer une nouvelle entreprise d'Etat sous le contrôle du Ministère de la Marine, dont le capital serait fourni par le Gouvernement et qui serait géré par un Conseil d'administration composé de quatre membres élus par chacun des Ministères de la Marine, des Finances, de la Guerre, du Commerce et des

Travaux publics ainsi que d'un Directeur Général nommé par le Ministère de la Marine.

× La "*Seyri Sefain İdaresi*" redevint l'objet d'une sérieuse sollicitude de la part du Gouvernement. La loi du 6-3-1911 lui a octroyé un fond de 500.000 livres ; un expert allemand a été engagé pour la réformer et des navires nouvellement achetés d'un total de 129.429 tonnes entrèrent en service. L'intérêt du Gouvernement pour la "*Seyri Sefain*" s'accrut à l'époque où Mahmut Şevket Paşa devient Ministre de la Guerre et une loi du 21-1-1912 la rattacha à ce dernier Ministère. Cette loi fut suivie bientôt par un règlement paru en 1913 qui établissait les statuts de la nouvelle institution.

Mais le contrôle du Ministère de la Guerre qui fut au début tout à l'avantage de la "*Seyri Sefain*" et permit son essor, causa plus tard une complète désillusion. Elle perdit bientôt — et d'ailleurs le plus souvent inutilement — une grande partie de sa flotte et ses statuts qui, à l'origine, lui assuraient son autonomie, subirent des modifications qui ne lui laissèrent plus la moindre initiative.

L'Armistice ne fit qu'augmenter les vicissitudes endurées par la "*Seyri Sefain*", des suites de la première Guerre Mondiale, de sorte que la République trouva cette institution dans le même état que la Turquie entière, celui d'un complet épuisement.

La République eut soin de confier les destinées de la "*Seyri Sefain*" entre des mains expertes, ce qui ne tarda pas à donner ses fruits. De nouveaux bateaux furent achetés ; les vieux bâtiments furent réparés et remis à neuf, les services redevinrent réguliers ; les chantiers et ateliers furent remis en activité et des magasins de matériel et d'approvisionnement organisés. L'essor fut tel que le 11-4-1926, au moment où la loi No 815 dite du *Cabotage* réservait au pavillon turc le droit exclusif de transporter passagers et marchandises dans les eaux turques, on pouvait compter à juste titre sur la "*Seyri Sefain*" pour répondre à la plus grande partie des exigences du marché en fait de service maritime interne. ×

L'autonomie a toujours été considérée comme un élément indispensable du bon fonctionnement et du développement de l'entreprise. Tel avait été le principe fondamental établi et exprimé par le décret du 28-8-1910 qui avait précisé :



- a) qu'une organisation avait été créée sous le nom d'"*Osmanlı Seyri Sefain İdaresi*"
- b) que cette administration serait autonome,
- c) que la surveillance et le contrôle en seraient dévolus au Ministère de la Marine.

Telles ont été les dispositions de l'article premier du règlement du 20-8-1916 et celles de la loi organique du 4-4-1925 qui dota l'organisation d'un Conseil d'Administration et la dispensa du visa de la Cour des Comptes. Enfin quand l'article 23 de la loi du 22 avril 1924 sur les Enchères et Adjudications prescrivit que "les établissements et entreprises d'utilité publique, gérés par des lois spéciales, seraient affranchis de toutes les restrictions imposées par elles", la "*Seyri Sefain*", par ordonnance du 30-9-1925, fut érigée en établissement et entreprise d'utilité publique afin de bénéficier de pareilles franchises.

Bref, il est juste de reconnaître — sans toutefois préjuger sur toutes sortes de critiques justifiées — qu'elle a pu mériter, que l'activité de cette entreprise a toujours suivi, depuis lors, une marche plutôt progressive parallèlement à un potentiel en augmentation constante.

Un intéressant sujet de recherche serait certainement celui de fixer à quel moment précis l'initiative privée fit ses débuts dans l'armement de navires à vapeurs en Turquie. D'après les documents — très incomplets jusqu'ici — dont nous disposons, la première tentative avant la Révolution paraît être celle de la formation du "*Şirketi Hayriye*" en 1851 sous forme de Société Anonyme par actions fondée pour l'exploitation exclusive des services côtiers du Bosphore. Bien que les souscriptions d'actions aient été aidées du prestige personnel de son grand promoteur Reşit Paşa, il n'en est pas moins vrai que ce fait constitue une manifestation concrète d'initiative privée.

Une deuxième étape a été marquée par la concession d'un privilège des transports côtiers pour la Corne d'Or à une entreprise privée qui a été plus d'une fois critiquée parce qu'elle avait eu pour origine un acte de libéralité en faveur d'un prince de la Dynastie, ayant abouti à une sorte d'exploitation par rétrocession.

Par la suite des armements privés se créèrent successivement : la *Société des Bateaux Gümüşyan* en 1895, la *Société Marmaralı Pandeli Frères*, en 1906, la *Société Hayriye Hamidiye* en 1907. A côté de ces entreprises dotées de trois à cinq unités, plusieurs autres de moindre envergure exploitaient un seul vapeur ou remorqueur. Mais l'accélération du développement dans la marine marchande privée date surtout de la Révolution. En effet, c'est à cette époque que se fondèrent successivement : *La Société Erdekli Rasim Bey*, la *Société Hudaverdigar*, la *Société İş Ocağı* et surtout la *Société Anonyme Hilal*.

Les premières phases de la guerre mondiale No 1 paraissent être d'abord une occasion des plus propices, car la concurrence étrangère était éliminée entièrement et les rares unités étrangères qui n'avaient pas eu le temps de rejoindre leurs pays d'origine, avaient même pu être acquises avantageusement à notre flotte marchande. En outre, aidés et encouragés par les Allemands, les voiliers turcs modernisaient volontiers leurs navires au moyen de moteurs importés d'Allemagne. Puis vinrent des jours plus durs : la Guerre interminable exigeait chaque jour des sacrifices plus lourds ; bref, cette flotte de 192.000 tonnes en était réduite à 58.000 seulement à la date de l'Armistice.

La République qui a d'une part été féconde dans l'oeuvre de relèvement de la "*Seyri Sefain*" (entreprise d'Etat) s'est efforcée d'autre part d'encourager l'armement privé par tous les moyens. D'ailleurs, l'Etat turc jusqu'en l'année 1933 est foncièrement libéral et ce, malgré toutes sortes de changements de régime. Il laisse pleine et entière liberté au commerce maritime et demeure fidèle à la conception commune de l'époque qui était de laisser les Turcs transporter à leur guise dans les eaux turques autant de passagers ou de marchandises qu'ils le pouvaient.

En fait d'encouragement on peut citer :

- 1) les dispositions législatives affectant de vastes fonds d'avances aux armateurs turcs pour leur permettre d'acheter des navires à l'étranger ;
- 2) les dispositions légales octroyant la franchise douanière pour les bateaux importés et leurs accessoires ;
- 3) les mesures prises par le Gouvernement pour réserver aux



armateurs turcs le champ d'activité le plus lucratif de l'époque et qui consistait à leur céder l'exclusivité des transports lors de l'échange des populations grecques et turques résultant du Traité de Lausanne.

D'après les chiffres fournis par l'Union des Armateurs Turcs, ces mesures ont valu à la flotte turque de l'armement prévu — et cela dans un laps de temps relativement court — l'acquisition de plus de quarante unités rien que dans les transports pour passagers, sans parler des immenses progrès réalisés dans le domaine des cargos.

On peut donc aisément résumer les caractéristiques de la première époque sous la formule "chances égales" à l'armement d'Etat et à l'armement privé. Il est vrai que l'Etat a fait son possible pour maintenir et développer sa flotte marchande parallèlement à l'armement privé et cela aux frais souvent des contribuables. Mais il ne considère nullement l'armement privé comme un "rival". L'Etat, dans cette atmosphère de liberté, est un "entrepreneur" comme tous les autres et ne prétend point à un rang privilégié.

## 2) *L'époque de l'intervention modérée*

Nos armateurs citent souvent la loi de 1933 No 2239 comme étant le début du monopole d'Etat dans les transports maritimes. En vérité le revirement de sa politique dans ce domaine a été inauguré par la loi de 1932, No 2068. Car c'est à cette date précise que l'Etat, qui jusqu'alors s'était contenté d'exercer modestement son commerce maritime au même titre que n'importe quel autre entrepreneur, changea brusquement son attitude et tenta pour la première fois de soumettre ses compétiteurs privés à des restrictions qui devaient former les bases d'un futur monopole.

Quelles avaient bien pu être les raisons d'un changement d'attitude aussi radical? Pour les saisir il est nécessaire de se reporter à l'exposé des motifs de la loi No 2068 que nous venons de citer, ainsi qu'aux rapports des diverses commissions de la Chambre. (Procès-verbaux de la Grande-Assemblée Nationale 1932, p. 523 et annexe p. 271). D'après l'exposé des motifs l'armement turc se

serait énormément développé après le Traité de Lausanne ; la *Seyri Sefain* (S.S.) d'une part et les armateurs privés — mûs par toutes sortes d'encouragemnts — d'autre part, se seraient acquis un tonnage tel que le total en aurait dépassé la limite des besoins. D'autre part, le monde serait en proie à une crise économique dont une des conséquences serait la baisse croissante des prix. Or cette augmentation de tonnage parallèlement à la baisse des nolis aurait suscité entre les navires d'Etat et ceux des particuliers une concurrence acharnée et désastreuse qui avait eu comme résultat d'acculer la S.S. à une impasse ; car la S.S. qui s'était endettée pour acheter de nouveaux bâtiments, avait dû en même temps affecter de grosses sommes pour réparer et remettre à neuf les chantiers, ateliers et toutes sortes d'autres installations de son ressort. Les recettes ayant été déficitaires au-delà de toutes prévisions l'entreprise d'Etat aurait éprouvé des pertes considérables s'élevant à cinq millions de livres turques qu'il ne saurait désormais plus être question de combler par un moyen budgétaire. Certes — poursuit l'exposé des motifs — il aurait paru opportun d'envisager la possibilité de conclure des arrangements de tarifs entre la S.S. et les armateurs privés ou d'harmoniser la concurrence au moyen de nouvelles dispositions légales, mais la première mesure — d'ailleurs partiellement mise à l'épreuve — n'aurait point réussi ; quant à la seconde, elle aurait échoué dans d'autres pays où elle avait été essayée dans des circonstances analogues. Dans ces conditions — conclut l'exposé — le gouvernement estime qu'il est de son devoir :

- a) de protéger le capital national, et
- b) de diriger et régulariser le commerce maritime dont dépend étroitement le développement économique national.

Ainsi donc, à côté des causes matérielles et visibles telles que les difficultés financières ou les inconvénients résultant de la concurrence, il existait une autre cause de principe fondamentale. Cette cause n'était autre que la conception d'après laquelle l'Etat pouvait s'adjuger la responsabilité du sort du commerce maritime et, partant, avait le droit de disposer de ce facteur comme de tous les autres éléments constitutifs de l'économie nationale.

Ces conceptions étaient-elles justes ? Il sera peut-être plus aisé d'aboutir à la réponse la mieux appropriée si l'on se garde



de formuler un jugement hâtif. Mieux vaut donc poursuivre notre analyse.

Une chose est certaine : c'est que le gouvernement n'était pas le seul à penser de la sorte. En effet le rapport de la Commission de l'Economie relève que : " suivant l'opinion généralement consacrée, pareille tâche ne saurait être accomplie que par les soins de l'Etat". La Commission des Finances, après avoir relevé : " que le projet gouvernemental avait été modifié par la Commission de l'Economie sur une base consacrant nettement le principe de la gestion des transports maritimes sous un monopole d'Etat — et ce parce que cette dernière Commission estimait que le maintien du service public devait constituer le seul souci digne d'être pris en considération du point de vue de l'économie nationale — concluait : " qu'elle se joignait entièrement à l'opinion de la Commission compétente et qu'elle approuvait en conséquence le texte du projet rédigé conformément au principe ainsi conçu. "

Les débats de l'Assemblée plénière ne sont pas moins édifiants. Sans nous arrêter aux attaques sentimentales d'un député pour qui " le jour du vote de la loi instituant le monopole d'Etat constituerait un anniversaire de deuil mémorable pour tout le monde maritime turc" et à la riposte non moins passionnée et tout aussi politique d'un autre député qui s'écria : " que le peuple ne pouvait être trompé par de pareilles démagogies et que rien n'était plus inadmissible que la prétention d'un mandataire du peuple de s'estimer plus autorisé et mieux désigné à veiller aux droits et intérêts des citoyens ", nous essayerons, autant que possible, de rechercher et de souligner l'"idée" qui découle des paroles échangées et dont seul on devrait tenir compte dans l'analyse des faits historiques de ce genre : or, l'"idée" n'est pas difficile à discerner par un examen quelque peu attentif de ce débat.

Trois points essentiels ressortent des critiques formulées contre le projet de monopole :

- 1) que ce monopole violerait les droits acquis des citoyens;
- 2) qu'il empêcherait que les rives turques soient desservies par un aussi grand nombre de services maritimes qu'il convient d'y affecter ;
- 3) qu'il aurait comme conséquence d'alourdir les charges du budget.

Voici très brièvement les principaux arguments des adversaires du monopole. Nous avons — soutenaient-ils — nous-mêmes encouragé l'initiative privée et l'avons induite à choisir cette branche d'activité. Et voilà que brusquement nous les dépossédons de leurs navires. En agissant ainsi non seulement nous violons leurs droits acquis, mais de plus nous chassons de ce domaine un capital en pleine production qui pourrait bel et bien se transformer en placement beaucoup moins utile. Le commerce maritime est-il vraiment en état de se passer de la contribution de l'initiative privée ? Il nous arrive de lui laisser certains champs libres d'action. Mais comment pourrions-nous l'assurer qu'elle n'en sera pas dépossédée du jour au lendemain par l'introduction d'une nouvelle loi ? Comme peuple éminemment agricole, nous nous trouvons dans la nécessité de transporter nos produits à prix réduits. Il est faux que le total de notre tonnage soit au-delà de nos besoins et nous devons même penser à réduire les nolis autant que nous le pouvons. Or, l'entreprise d'Etat à créer se trouvera forcément dans l'alternative, soit de limiter les expéditions maritimes, soit d'augmenter les nolis; or, dans les deux cas, il en résulterait une pure perte. Enfin, les déficits de l'Administration actuelle de la S.S. sont dûs moins à la concurrence qu'au défaut d'une organisation rationnelle. C'est d'ailleurs le sort commun de toute exploitation d'Etat érigée sur les deniers publics et l'on ne voit pas comment l'insuccès notoire d'expériences similaires nous empêcherait d'en tenter une nouvelle. Il est en tout cas certain que le monopole ne fera qu'augmenter les charges du Trésor.

Quant aux arguments avancés pour soutenir la nécessité d'un monopole — ajoutent les critiques — ils sont infondés. En effet, l'augmentation du tonnage national, dont on se plaint, s'accuse surtout dans l'armement privé pris en bloc et rien n'est plus facile que de l'enrayer par certaines interventions pour coordonner les tarifs. Enfin, et contrairement à ce que l'on avance, il n'est nullement indispensable de créer un monopole dans le simple but de faire bénéficier de services réguliers les petits ports peu profitables de notre littoral puisque rien n'empêche d'imposer légalement aux armateurs privés l'obligation de contribuer à de pareilles fonctions, contre les avantages qui leur sont fournis. Il ne s'agirait là que



d'une nouvelle exigence parmi tant d'autres que la loi leur impose dans l'intérêt public et pour le salut commun.

Un grand nombre d'orateurs ont soutenu avec ardeur, dans les débats de l'Assemblée plénière, l'intervention de l'Etat et son monopole. Il nous suffit de résumer un ou deux de ces discours pour en dégager l'idée maîtresse.

D'après l'un des défenseurs du monopole, l'Etat dont la tutelle d'intérêt public est incontestable, doit avant tout résoudre le problème de la concurrence qui n'est nullement en faveur du public. En effet, tandis que les concurrents se livrent à un "dumping" acharné des prix toutes les fois qu'ils s'affrontent dans un port, ils ne manquent jamais de s'en dédommager en élevant ces mêmes prix dans des proportions fantastiques chaque fois qu'ils sont seuls. Un second problème que l'Etat devrait résoudre est celui du déficit de la S.S. En admettant même que ce déficit résulte en partie d'une gestion défectueuse, il est certain que la plus grande partie est due aux achats de navires, aux frais de nouvelles installations ou équipements et surtout à l'obligation de maintenir certaines lignes déficitaires entre des localités complètement improductives. Et puisque le déficit doit être comblé d'une manière ou d'une autre, serait-il équitable d'augmenter les charges du contribuable par de nouvelles impositions dans le simple but d'éviter le monopole ou — ce qui revient au même — de protéger les armateurs privés? L'Etat doit intervenir, sans quoi cela équivaldra à la ruine de la S.S. ou de l'armement privé et dans l'un ou l'autre cas c'est l'économie nationale qui en souffrirait. On a soutenu que l'intérêt public pouvait aussi bien être sauvegardé en imposant à l'initiative privée l'obligation légale de servir certains ports improductifs. Or, il est absurde et incompatible avec les principes de droit de dire à l'entreprise privée "qu'elle est libre" et en même temps de la forcer à "travailler en pure perte". Une pareille prétention ne saurait être légitimement élevée au nom de l'intérêt général dans un cadre autre que celui d'un monopole. Quant à l'objection de la violation des "droits acquis" il est juste de rappeler que ces droits dits acquis sont en grande partie la résultante d'un développement de la marine marchande privée, due à la contribution de l'Etat. D'ailleurs l'Etat peut toujours se réserver l'exclusivité d'un service public dans l'intérêt général et n'a à ga-

rantir personne qu'il ne déciderait pas de le faire lui-même un jour ou l'autre. Tout ce qu'on peut exiger de lui c'est d'indemniser, le cas échéant, les investissements des particuliers dans ce domaine. A part cela, il ne peut être question de droits acquis mais simplement de faire en sorte que l'intérêt de la communauté entière soit sauvegardé. Bref, la Turquie est en principe "étatiste" et il ne saurait être question de laisser à l'arbitraire de l'initiative privée la gestion d'un champ d'activité économique aussi vital que celui du transport maritime.

Voici maintenant le résumé d'autres arguments à l'appui de la même thèse, formulés par un autre partisan du monopole : la question débattue — déclare-t-il — est celle d'un intérêt éminemment public qui consiste à organiser et à discipliner le transport maritime dans les eaux turques. Or, tout moyen de transport terrestre qui circule dans les limites d'un Vilayet (province) est tenu d'obtenir un permis conformément aux dispositions des lois d'Administration Générale des Vilayets ou des Municipalités. Il en résulte que la prétention de transporteurs maritimes d'être complètement libres et exempts de toute immixtion de l'Etat est inadmissible. La loi sur le monopole a pour but d'organiser un service public par les soins de l'Etat. Du moment qu'un groupe d'activité constitue un service public, on ne saurait s'arrêter à des considérations désuètes et individualistes déplorant l'éviction de l'intérêt particulier, sans entrer en contradiction avec les conceptions de notre siècle. Il y a l'Etat et cette conception dans sa réalité prime et englobe tout droit ou intérêt individuel. Les droits de l'individu en sont inséparables et sont à apprécier dans le cadre de cette même notion. Aussi, rien n'est plus naturel pour le citoyen que de s'effacer toutes les fois que l'Etat manifeste sa volonté de gérer directement une fonction économique quelconque. En outre, il est erroné de soutenir que la gestion d'un service par l'Etat ait nécessairement pour résultat d'en arrêter son développement. Cela est démenti par l'essor actuel de notre commerce maritime qui est dû à l'Etat. Or, celui-ci, loin de chercher à entraver le développement de nos transports, s'affirme décidé à les déployer jusqu'aux ports et marchés étrangers. Il est également faux de prétendre que les systèmes de nationalisation doivent nécessairement aboutir à une gestion défectueuse et à des pertes certaines. Les Chemins de Fer de l'Etat



ont réussi sans avoir besoin de subside gouvernemental. L'Administration autonome des Frontières et Rives Maritimes et celle de Sauvetage ont pu prospérer avec leurs propres revenus et ont même réussi à étendre leur contribution, dans un autre domaine. Des monopoles variés ont servi le pays tout en formant une source de revenus pour le Trésor. On peut même citer l'exemple des Sucreries d'Uşak qui travaillaient à perte sous le régime privé de société anonyme et qui sont prospères depuis leur acquisition et exploitation par l'Etat.

Ainsi fut adoptée la loi relative à la nationalisation des transports maritimes, la discussion ayant été close par la victoire des partisans du monopole. A ce propos, il est intéressant de noter que la Grande Assemblée Nationale Turque était, à cette époque, sous le régime du parti unique, ce qui n'est pas sans rehausser les mérites de ceux qui ont pu néanmoins donner à la discussion de la loi l'objectivité qui est la nôtre dans cette étude.

Ce n'était que le principe même du monopole d'Etat qui était développé et nettement formulé dans la loi No 2068. A part cela, cette loi présentait l'aspect d'une complète défectuosité quant à son système d'application. En effet, le projet dans sa forme primitive, avait conçu une espèce de fusion entre l'armement privé et l'entreprise d'Etat, dans laquelle cette dernière aurait le dernier mot. Mais les commissions parlementaires ayant bientôt constaté que le capital privé s'insurgeant à juste titre contre l'idée de subordination intolérable dont s'inspirait leur oeuvre, refusait son concours, furent prises de frayeur et, au lieu d'améliorer le nouveau régime par des dispositions de principe et de fixer le mode de liquidation du régime préexistant dans un large esprit de modération et selon un rythme graduel, elles se hâtèrent de réaliser brusquement le monopole de sorte qu'à l'exception de la disposition instituant ledit monopole presque tout le reste des articles de cette malheureuse loi finirent par former un ensemble typiquement hétérogène. A noter parmi ces dispositions surtout celle qui prévoyait l'expropriation immédiate des bateaux appartenant aux entreprises privées.

On doit donc reconnaître que la réalisation effective et systématique d'un monopole d'Etat dans le domaine des transports maritimes a été plutôt l'oeuvre de la loi de 1933, No 2239.

Voici quels étaient les principes essentiels de ce texte, tels

qu'ils ressortent de l'exposé des motifs (procès-verbaux 1933. Vol. 15. p. 417 et annexe p. 235).

- 1) il est incontestable que le caractère le plus saillant — et d'autant plus regrettable — de la loi No 2068 dans sa forme définitive, est d'être en quelque sorte une loi de "réaction violente" ;
- 2) cela n'exclut pas la véracité de l'idée maîtresse qui condamne la libre concurrence et trouve son antidote dans le système du monopole d'Etat ;
- 3) l'éloignement de nos armateurs privés de ce genre d'activité serait injuste ; leurs droits à un traitement permettant un travail fécond dans ce domaine devrait être admis ;
- 4) mais l'on ne saurait, en tous cas, tolérer la continuation de la libre concurrence, tout le monde devant uniformément être soumis dorénavant à un tarif unique ;
- 5) un des buts de la nationalisation doit continuer à être celui d'arriver, grâce à une exploitation rationnelle, à disposer d'une flotte marchande répondant aux exigences de la défense nationale.

Quelle était, en somme la structure du régime institué par la loi No 2239, sous l'inspiration des principes que nous venons de résumer ? Nous allons, brièvement, en esquisser les grandes lignes :

- 1) Les lignes maritimes régulières (exploitation des liners) sont soumises au monopole d'Etat. Mais ce monopole sera conjointement exploité par :
  - a) la *Devlet Denizyolları İdaresi Müdürlüğü* (l'Institution d'Etat succédant à l'ancienne S.S.),
  - b) une Société de transports à vapeurs à constituer entre ceux des armateurs privés qui auront souscrit aux conditions requises par l'Etat — (telles que : minimum de capital fixé par la loi, exclusivité des aux nationaux, soumission au tarif, etc.) ;
  - c) une deuxième Société anonyme à constituer dans des conditions presque identiques, trois années après la publication de la loi entre d'autres particu-



liers qui désireraient ultérieurement investir et travailler dans le même domaine.

Seuls les navires répondant aux exigences d'un vapeur de ligne convenable seront admis comme apport en capital dans les Sociétés anonymes à former entre les particuliers.

- 2) Le Monopole paraît exclusivement viser l'exploitation des lignes maritimes régulières (transport de passagers et de marchandises) qui constituent effectivement la masse la plus importante du commerce maritime. Certaines activités de transports maritimes restent en dehors du monopole et demeurent libres. Néanmoins, des limitations y sont apportées par la loi comme par exemple dans le cas du "transport en cargo" où les armateurs privés, bien que libres en principe, ne peuvent charger plus d'une espèce de cargaison ni décharger à plus d'un port.

La navigation dans l'enceinte des ports et rades est également libre même là où elle est exploitée par des lignes privilégiées, mais on ne voit pas ce que cette disposition pourrait pratiquement laisser en fait d'affaires à l'initiative privée.

La loi octroie également la liberté d'instituer des lignes régulières entre les ports qui ne sont pas déjà desservis par les vapeurs du Monopole. Toutefois, cette liberté disparaît aussitôt qu'une ligne du Monopole y est instituée et il est bien entendu que pareil événement ne se fera pas attendre sitôt qu'un port aura acquis un minimum de développement.

Une liberté entière est reconnue au trafic des navires de moins de 18 tonnes net dans la Mer de Marmara et de moins de 30 tonnes dans l'Égée et la Mer Noire. Néanmoins, cette liberté ne peut avoir un grand intérêt pour le capital privé désireux de travailler sur une échelle un peu moins modeste.

Enfin, une liberté complète est reconnue aux transports de toutes sortes entre les ports turcs et les ports étrangers. Notons tout de suite que les armateurs turcs ne se sont prévalus de cette liberté que pour le trafic des "tramps" et qu'en fait ils se sont désintéressés jusqu'ici des lignes régulières.

- 3) Les Exploitations d'Etat aussi bien que les Sociétés anonymes des particuliers autorisées à partager le Monopole

avec elles, sont uniformément soumises au tarif officiel qui sera établi et harmonisé par une Commission gouvernementale formée suivant les termes de l'art. 7.

La loi prohibe formellement la ristourne. Elle se prémunit contre les contraventions éventuelles, grâce au système du groupement de particuliers en Société anonyme et surtout au moyen de l'institution d'un contrôle absolu de toute la gestion de pareilles créations.

On peut conclure de ce qui précède que la loi No 2239 est sans contredit plus modérée et équitable que celle No 2068. En effet, le caractère distinctif de celle-ci avait été de refléter une tendance frustrant l'initiative privée sans se croire tenue de lui faire la moindre concession en échange.

Il conviendrait néanmoins de souligner en toute justice que cette loi dans sa conception originale renfermait une idée qui avait sa valeur car elle envisageait une coopération totale réalisée par une fusion complète de l'entreprise d'Etat et de l'entreprise privée au lieu d'un système d'exploitation parallèle de chacun de ces deux éléments, tel qu'il est établi par la loi 2239. Bien entendu, il eut fallu en supprimer toutes les autres dispositions contredisant et même caricaturant l'idée première et les remplacer par d'autres qui eussent permis à l'armement privé incorporé dans l'entreprise unique de sauvegarder éventuellement ses droits tout en inspirant et influençant la bonne marche des intérêts communs. Peut-être en agissant ainsi aurait-on pu éviter quelques critiques parmi celles soulevées par le système du monopole.

Quant à la loi No 2239, voici quelles sont les lignes générales qui ressortent de son analyse:

- a) Ce régime qui a été de courte durée après son instauration en 1933, a eu pour résultat d'établir définitivement le principe du monopole en mettant fin à la période de liberté et d'égalité entre les droits de l'Etat et ceux des particuliers.
- b) L'Etat, sous ce régime, n'est plus un entrepreneur quelconque qui ne prétend qu'à un "fair share" en proportion de ses moyens dans l'arène de la libre concurrence mais un élément actif qui n'hésite pas à aliéner la liberté



du commerce et du transport dans l'intérêt public, tout en se réservant les fruits d'une pareille aliénation.

- c) Néanmoins, le régime du monopole est nettement modéré à son début, car il ne répudie point la coopération de l'initiative privée. En d'autres termes l'Etat, sous ce régime, reconnaît et garantit les droits acquis de l'initiative privée dans le domaine des transports maritimes aussi bien que le droit ultérieur d'y travailler et prospérer en qualité de partenaire presque égal. Il y a lieu de noter en outre que l'admission du principe du partage des avantages du monopole entre l'Etat et l'initiative privée ne manquait pas aussi de donner à certaines restrictions contenues dans la loi No 2239 — telles que celles qui tendaient à prohiber aux cargos de transporter des chargements multiples — un sens tout différent et bien moins exorbitant. En effet, pareilles restrictions, loin de constituer une violation dans l'intérêt exclusif de l'Etat, se trouvaient imposées dans l'intérêt mutuel de l'Etat et de l'initiative privée coopérant au sein de l'organisation du monopole. C'est seulement plus tard, quand l'Etat s'empara de l'exclusivité de l'exploitation du monopole après en avoir chassé l'initiative privée, que de pareilles dispositions restrictives revêtirent un sens de spoliation et d'arbitraire puisqu'elles aboutirent à saboter d'une main une liberté octroyée de l'autre.

*Epoque de l'intervention à outrance  
ou celle du Monopole exclusif*

La modération qui avait caractérisé l'intervention de l'Etat dans le domaine des transports maritimes ne dura que trois ans et demi. En effet, une nouvelle loi parut en 1937 (No 3295). Celle-ci:

- 1) fonda la *Deniz Bank* (Banque Maritime) ;
- 2) réunit au sein de cette *Deniz Bank*, outre l'actif de l'Administration de la *Devlet Deniz Yolları*, tout un complexe d'autres activités maritimes, telles que la *Akay* (Office des transports côtiers d'Istanbul), les chantiers, les Ports,



le Sauvetage, le Pilotage, la Navigation dans le lac de Van, etc. ;

- 3) abrogea les articles 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 16 et 17 de la loi No 2239, reconnaissant jusqu'alors à l'initiative privée la faculté de s'occuper et de bénéficier parallèlement à l'Etat de toutes les exploitations rentrant dans le domaine du monopole.

On peut se demander certes quels peuvent avoir été les motifs qui ont conduit à réunir en une seule main des services aussi variés. Mais nous nous garderons de nous arrêter sur ce point pour nous en tenir au sujet qui nous occupe. Nous allons donc nous limiter à rechercher quelles sont les particularités du genre d'intervention selon ladite loi.

En 1933, dans la proposition qui avait abouti à la loi No 2239, le Gouvernement, bien que tacitement, avait reconnu les droits acquis des citoyens qui s'étaient voués jusqu'alors à la profession de transporteurs maritimes en leur réservant une part active et équitable dans l'exploitation des services réguliers formant la partie la plus importante du trafic intérieur. Cette manière de voir avait été favorablement accueillie et explicitement reconnue à la Grande Assemblée Nationale, tant lors des discussions au sein des diverses Commissions qu'à l'Assemblée plénière. Pourtant elle changea totalement dans l'espace de trois ans et demi. Pour s'en convaincre il suffit de jeter un coup d'oeil sur les procès-verbaux de la Chambre (voir les Procès-verbaux 1933, vol. 15, p. 417 — Vol. additionnel 235). Il ressort en effet de ces documents que l'antithèse, c'est-à-dire les vues qui au contraire légitimaient la centralisation de toutes les activités maritimes sous l'égide de la "Deniz Bank", à l'exclusion de toute immixtion de l'initiative privée furent alors approuvées. Quelles ont pu être les causes d'un changement d'opinion si radical dans un espace de temps aussi limité?

A en croire les raisons formulées par le Gouvernement à cette époque (voir Procès-verbaux p. 95 et annexe p. 38) nos transports maritimes seraient loin de répondre aux exigences de la demande et cette situation aurait nécessité non seulement une flotte marchande formée d'unités solides, sûres et répondant en tous points aux exigences du trafic, mais en même temps l'unification



de tous les différents services de manière à ce qu'ils puissent se compléter efficacement. Or, le régime existant serait la négation même de cette considération puisqu'il envisageait l'exploitation parallèle desdits services pour l'armement privé. Quant à une centralisation de ces services au sein de la Deniz Bank elle aurait les avantages suivant :

- a) plusieurs services dont la coordination dépassait la capacité du contrôle exercé par le Ministère de l'Économie pourraient plus efficacement être assurés ;
- b) le crédit intérieur et extérieur serait plus aisément assuré du fait de la reconstitution de l'institution d'État sous forme de banque ;
- c) une gestion plus pratique et moins formaliste serait une autre conséquence appréciable de la nouvelle formule bancaire ;
- d) le public bénéficierait amplement de tous les avantages de l'unification et de la combinaison de différents services de transport ;
- e) un travail plus rationnel et plus rentable en même temps qu'une amélioration évidente résulteraient forcément de la fusion d'une foule d'éléments actifs mais momentanément stériles à cause de la décentralisation existante.

De toutes ces considérations, d'ailleurs partagées par les Commissions et l'Assemblée plénière (voir procès-verbaux 1937, vol. 20.22) et qui, en somme ne servent qu'à démontrer les vertus de l'unification de plus d'un service dans une exploitation donnée, on ne voit pas lequel pourrait directement expliquer la suppression complète de l'initiative privée du champ d'activité des transports maritimes gérés par le monopole.

On peut néanmoins déduire, d'une manière générale, que la cause fondamentale d'une évolution aussi radicale réside dans la conviction que la centralisation de toutes les exploitations a apparue à un moment donné comme étant le seul moyen qui puisse permettre de résoudre le problème d'organisation et d'amélioration des transports maritimes et tout particulièrement des services maritimes réguliers du littoral turc. C'est ainsi que l'on peut expliquer la liquidation immédiate des Sociétés Anonymes des Transports à vapeurs bénéficiant du monopole de la loi 2239 dont la flotte mar-



chande a été expropriée et dont les droits acquis ont été repris par la Deniz Bank. Les transports maritimes sur les lignes régulières formaient désormais l'apanage exclusif de l'institution d'État.

Historiquement, il ne faut pas perdre de vue que la loi constituant la "*Deniz Bank*" marque le summum atteint en Turquie par le mouvement favorisant la doctrine de l'étatisme économique. Partout prévalait à cette époque l'opinion suivant laquelle le peuple turc victime de retards et de nonchalances séculaires n'avait plus le temps d'attendre les efforts normaux du libre jeu des lois économiques, qu'il ne pouvait compter sur le produit incertain des efforts individuels isolés, qu'enfin cette situation exceptionnelle impliquait la nécessité pour l'État de prendre l'exclusivité de l'initiative dans tous les domaines où son rôle créateur serait à même d'accélérer et de diriger le cours des choses. Cette conception, qui a alors dominé tout notre système économique, était-elle justifiée ? Mieux vaut se garder d'y répondre, car cela nous conduirait à des questions d'ordre plus général qui dépassent de beaucoup le cadre de cette étude. Un fait est certain et mérite d'être retenu: c'est que l'effacement complet de l'armement privé de l'exploitation des services maritimes réguliers —formant indubitablement l'artère principale des transports maritimes— coïncide avec la constitution de la Deniz Bank.

Plusieurs lois, se sont succédées depuis; dont celle du 16 juin 1939, No. 3633 qui a dissout la Deniz Bankası et a transféré ses fonctions — en les divisant — à deux exploitations distinctes: la *Devlet Denizyolları İdaresi* (Direction Générale de l'Exploitation des Transports Maritimes) et la *Devlet Limanlar Umum Müdürlüğü* (Direction Générale des Services des Ports) et la loi du 1. 2. 1944, No. 4212 qui regroupa ces deux institutions pour les réunir sous un seul Office d'État dit la *Devlet Denizyolları ve Limanları İşletmesi Umum Müdürlüğü* (Direction Générale de l'Exploitation des Transports Maritimes et des Services des Ports). Mais ce ne sont là que des modifications d'organismes ou de méthodes et non de régime. Le régime caractérisé par le monopole exclusif de l'État dans la plus grande partie des activités maritimes demeure le même et continue d'être identique à celui établi par la loi de la Deniz Bank en 1937, à l'exception de la fonction de banque maritime qui a été supprimée en même temps que la Deniz Bank.



Par contre le temps et le cours des événements ont changé plus d'une des conditions existantes en même temps que notre manière de voir et de juger. Dans le monde les idées libérales qui avaient paru à un moment donné en plein déclin sous l'emprise de la notion triomphante de l'économie dirigée ou étatiste, se sont éveillées à nouveau et se présentent maintenant à nos yeux avec un certain attrait et pas mal de logique après avoir subi un peu partout une réadaptation concrète aux conjonctures des temps présents. En Turquie de profondes transformations ont eu lieu et l'on s'y demande de plus en plus — maintenant que la discussion en devient plus aisée et plus mûre — si un grand nombre des innovations faites dans le pays sous l'influence de la doctrine étatiste ont été toutes heureuses et ne sont peut-être pas allées à l'encontre de notre but de relèvement national. La liberté et le réalisme qui caractérisent les débats actuels excluent d'ores et déjà toute possibilité pour un parlementaire de nos jours de s'attirer des applaudissements en déclarant par exemple comme il y a 15 ans que "rien n'est plus naturel pour le citoyen de s'effacer toutes les fois que l'Etat manifeste sa volonté de gérer directement une fonction économique quelconque" ou "qu'il y a l'Etat et que cette conception prime et englobe tout droit ou intérêt individuel". Au contraire, le nombre de ceux qui pensent — que le plus sûr moyen de sauvegarder et d'assainir l'intérêt public serait plutôt de respecter les droits individuels — augmentent chaque jour, tandis que deviennent de plus en plus rares ceux qui soutiennent l'étatisme économique sous une forme idéologique et dogmatique, sans souci d'une adaptation consciente et logique. Quant à la notion de la substitution de l'Etat à l'individu dans le simple but de faire bénéficier le Trésor des fruits d'une entreprise prospère ou à celle qui tendrait à justifier l'élimination de la libre concurrence ou de l'initiative privée au profit d'un super-Etat favorisé, elle est désormais considérée comme un abus manifeste de pouvoir par une grande majorité des citoyens.

Toutefois, les abus de l'étatisme dans les deux dernières décades et ses conséquences parfois désastreuses n'ont pas eu pour résultat de pousser l'opinion turque à un individualisme à outrance qui aurait pu être tout aussi dangereux par ses excès éventuels. Car un revirement aussi brusque et inconscient risquerait

de produire les mêmes effets en servant les intérêts d'un groupe limité d'individus et l'on pourrait aisément voir bientôt se reproduire les mêmes phénomènes de monopolisation se manifestant cette fois sous forme de cartels ou de trusts tout aussi dangereux pour la communauté. Bref, la tendance actuelle de l'opinion turque, mûrie par toutes sortes d'expériences, est de nature à exclure aussi bien l'idolâtrie étatiste que la candeur impardonnable de se laisser réjouir du fait d'un amoncellement de milliards au profit de quelques individus isolés.

Telle est l'atmosphère dans laquelle se poursuivent actuellement les discussions qui précèdent le choix et la détermination de l'ordre juridique auquel seront soumis les transports maritimes turcs dans l'avenir.

Notes :

(1) Direction générale de l'Exploitation des Lignes maritimes et des Ports.

(2) Banque Maritime

(3) Voir la traduction française de cette loi à la partie documentaire de ce numéro.