

cemoti**Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien****24 | 1997
Métropoles et métropolisation**

Municipalites métropolitaines et municipalites d'arrondissement en Turquie**Yeseren ELICIN-ARIKAN**

**Édition électronique**URL : <http://journals.openedition.org/cemoti/1463>

ISSN : 1777-5396

Éditeur

AFEMOTI

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 1997

ISSN : 0764-9878

Référence électronique

Yeseren ELICIN-ARIKAN, « Municipalites métropolitaines et municipalites d'arrondissement en Turquie », *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien* [En ligne], 24 | 1997, mis en ligne le 28 février 2005, consulté le 04 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/cemoti/1463>

Ce document a été généré automatiquement le 4 mai 2019.

Tous droits réservés

Municipalites métropolitaines et municipalites d'arrondissement en Turquie

Yeseren ELICIN-ARIKAN

- 1 Les grandes villes turques sont marquées par une dualité aiguë de l'espace physique, social et économique. Face à une explosion urbaine démesurée et désordonnée, ces métropoles sont devenues extrêmement difficiles à gérer. La loi n° 3030 du 9 juillet 1984 porte essentiellement sur une réorganisation municipale des «grandes villes», des municipalités métropolitaines. Ces dispositifs administratifs sont suivis par un transfert de compétences en matière de planification urbaine.

Les bases juridiques de la réforme administrative

- 2 Certaines alternances radicales dans la gestion des agglomérations métropolitaines étaient déjà apparues pendant la période de régime militaire de trois ans entre 1980 et 1983. Tous les organes élus et les maires ont été suspendus par la promulgation de la loi n° 2303 du 29 septembre 1980¹ et les municipalités ont été dirigées par des maires nommés. Les municipalités se sont vues transférer de nouvelles ressources financières alors que leur autonomie diminuait incontestablement. En effet, elles pouvaient bénéficier désormais de 8,55 pour cent des revenus des impôts auxquels s'ajoutait un certain pourcentage des impôts prélevés sur l'usage de l'électricité, de l'entretien et de l'éclairage des rues. En outre, 20 pour cent des ressources municipales ont été transférées dans un fonds auquel les municipalités métropolitaines et les municipalités des régions sous-développées disposaient de la priorité d'accès.
- 3 La première action du régime militaire en matière de réorganisation de la gestion métropolitaine a été l'annexion des petites collectivités aux grandes villes voisines². La loi n° 2561 du 8 décembre 1981 a établi les critères qui seraient pris en considération lors de la création des grandes villes et précise que le but de la fusion est d'assurer la fourniture cohérente et planifiée des services urbains tels que l'énergie, l'eau potable, la voirie, les égouts et la planification urbaine. Au moment où la loi d'annexion fut promulguée, il y avait huit grandes villes ayant une population supérieure à 300 000 habitants, le seuil fixé

par la loi : Istanbul, Ankara, Izmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Eskisehir³. A la seule ville d'Istanbul ont été rattachés 31 municipalités et 23 villages⁴.

- 4 En 1984, la loi n° 2972 du 18 janvier 1984 relative aux élections locales a été publiée. Celle-ci prévoyait l'élection d'un maire dans chaque district et d'un maire de la grande ville dans les villes où les territoires urbains comprenaient plus d'un district. Elle considérait en fait les territoires urbains d'une ville comme une circonscription électorale pour élire le maire de la grande ville. Chaque district qui se trouvait dans ces territoires urbains de la grande ville correspondait également à une circonscription électorale pour élire le maire de la municipalité d'arrondissement et ses conseillers. Les trois grandes villes, Istanbul, Ankara et Izmir, sont ainsi devenues des municipalités métropolitaines, de manière à comprendre respectivement quatorze, cinq et trois municipalités d'arrondissement (ou municipalités de district), *ilçe belediyesi*. Les grandes lignes du système à deux niveaux et les fonctions métropolitaines ont été tracées dans un premier temps par un décret-loi, n° 195 du 8 mars 1984⁵. Puis, il a été remplacé par la loi organique des municipalités métropolitaines, n° 3030 du 9 juillet 1984 qui a abouti aux réformes administratives. Le statut de municipalité métropolitaine a été attribué à quatorze autres villes -Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Kayseri, Samsun, Diyarbakir, Erzurum, Izmit (Kocaeli), Eskisehir, Mersin, Antalya, Trabzon, Sivas- par différents décrets-lois publiés entre 1986 et 1995⁶. Mais seules les cinq premières, en plus d'Istanbul, d'Ankara et d'Izmir étaient en 1990 subdivisées en municipalités d'arrondissement effectivement⁷.

Les modèles d'administration municipale

- 5 Il résulte de ces différents textes qu'actuellement il existe deux modèles d'administration municipale en Turquie. Le premier comprend la municipalité décrite par la loi n° 1580 du 3 avril 1930. Le second correspond à la municipalité métropolitaine à deux niveaux créée par la loi n° 3030 du 9 juillet 1984. Ce nouveau modèle à deux niveaux est fait des municipalités d'arrondissement au premier niveau et d'une municipalité métropolitaine au second niveau.

La municipalité selon la loi n° 1580

- 6 Le cadre administratif des municipalités ordinaires est tracé par la loi n° 1580 du 3 avril 1930, la loi organique des municipalités ordinaires. En effet, cette loi demeure toujours la principale référence juridique même pour les municipalités métropolitaines en dehors des domaines précisés par la loi n° 3030 du 9 juillet 1984.
- 7 La municipalité est une personne juridique. Elle possède un conseil municipal et un maire élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Elle dispose également d'un conseil exécutif composé à la fois de membres élus et nommés.
- 8 Le conseil municipal est un conseil délibérant et consultatif. Certaines délibérations du conseil municipal doivent être approuvées par le plus haut fonctionnaire de l'Etat dans une circonscription -le préfet pour le chef-lieu de la province et le sous-préfet pour les autres-. Le conseil municipal est également censé donner son avis lorsque la plus grande autorité locale le demande. A son tour, cette dernière doit transmettre les vœux et demandes des conseils municipaux concernant les intérêts locaux aux hiérarchies étatiques compétentes.
- 9 Le conseil exécutif est composé à la fois de membres élus et des membres désignés. L'article 77 de la loi n° 1580 du 3 avril 1930 désigne le maire et certains cadres municipaux comme les membres «naturels» du conseil exécutif. En revanche, c'est le conseil

délibérant qui choisit chaque année les membres "élus" du conseil exécutif parmi ses propres membres. Le nombre des membres élus du conseil ne peut être inférieur à deux. Mais le nombre des conseillers élus ne doit pas dépasser la moitié du nombre des conseillers nommés. Le conseil exécutif est présidé par le maire. Tous les membres élus du conseil exécutif siègent ainsi dans deux conseils collégiaux. Par conséquent, lorsqu'un membre perd sa qualité de conseiller dans un conseil, il la perd également dans l'autre. Le maire peut s'opposer aux délibérations du conseil exécutif auprès du conseil administratif de la province, *il yönetim kurulu* ou du Conseil d'Etat, *Danistay*, -s'il s'agit d'une municipalité d'un chef-lieu de province-.

La municipalité métropolitaine selon la loi n° 3030

- 10 Les municipalités d'arrondissement dont le maire et les conseillers sont directement élus constituent le premier niveau de l'administration métropolitaine. Mis à part les termes de la loi n° 3030 du 9 juillet 1984, les municipalités d'arrondissement sont identiques à la municipalité définie par la loi n° 1580 du 3 avril 1930 du point de vue de leur structure administrative et de leurs fonctions.
- 11 Le premier niveau regroupe les fonctions telles que la programmation d'activités précises, l'exécution effective au jour le jour des services et des fonctions. Les municipalités d'arrondissement disposent d'un contrôle sur leurs ressources financières. Elles peuvent solliciter auprès de la municipalité métropolitaine la prise en charge de quelques unes de leurs fonctions, à condition qu'elles les paient et que le conseil municipal métropolitain l'accepte.
- 12 Au deuxième niveau se trouve la municipalité métropolitaine dont le maire métropolitain est élu au suffrage universel direct pour cinq ans. En plus de ses charges et responsabilités assignées par les lois, le maire de la municipalité métropolitaine est censé assurer la coordination entre les municipalités d'arrondissement.
- 13 Le conseil municipal métropolitain est constitué par le maire métropolitain ainsi que les maires et un cinquième des conseillers de chaque municipalité d'arrondissement. Ces derniers sont donc membres à la fois du conseil municipal métropolitain et du conseil municipal de la municipalité d'arrondissement. La cessation de la qualité de conseiller dans l'un de ces conseils entraîne automatiquement l'annulation de son rôle dans le second conseil. La durée du mandat du conseil municipal métropolitain est de cinq ans. Le conseil municipal métropolitain est censé se réunir trois fois par an en novembre, mars et juillet en dehors d'éventuelles sessions extraordinaires.
- 14 Le conseil exécutif métropolitain est composé par des membres tous désignés. En effet, selon l'article 13 de la loi n° 3030 du 9 juillet 1984, ce sont les directeurs des départements d'urbanisme, des affaires techniques, des affaires juridiques, des services comptables, du personnel et le premier secrétaire du maire métropolitain. Le conseil exécutif est présidé par le maire métropolitain. Le conseil exécutif fixe les dates et fréquences de ses réunions. Quand le conseil municipal n'est pas en session, il délibère à sa place. Ce qui fait qu'un conseil nommé remplace un conseil délibérant.
- 15 Les municipalités métropolitaines disposent de deux organismes de coordination. Ceux-ci sont chargés d'organiser le fourniture de certains services urbains au niveau métropolitain. Le premier de ces organismes est *Altyapi koordinasyon merkezi*, le centre de coordination pour l'infrastructure, (CCI). Il est chargé de faire un bilan de tous les investissements d'infrastructure entrepris par les établissements publics et de préparer ensuite un programme définitif dans le contexte du plan de développement national et

des programmes annuels. Il établit un programme commun pour assurer la coordination des travaux publics prévus par différentes agences publiques.

- 16 Le deuxième organisme est *Ulasim koordinasyon merkezi*, le centre de coordination pour le transport, (CCT). La tâche principale du CCT est de réaliser les plans de circulation pour la ville métropolitaine et de fixer le prix des services de transport public. Les décisions prises par ces centres de coordination s'appliquent à toutes les municipalités d'arrondissement et à tous les établissements publics concernés.

Les dysfonctionnements juridiques et administratifs du système municipal

- 17 Au cours des années 1980, des modifications administratives et juridiques importantes ont été introduites au système municipal. Cependant, ces réformes semblent souffrir de certaines faiblesses.

Les conseils des administrations municipales

- 18 En Turquie, une confusion surgit à propos du fonctionnement et de la composition des conseils exécutifs des administrations locales. En effet, une terminologie assez variée est employée par différents auteurs pour les définir : «consultatifs», «délibérants», et «exécutifs»⁸. Concernant une proposition de loi portant sur une éventuelle réorganisation municipale où le conseil exécutif municipal est considéré comme un organe délibérant secondaire dont l'effectif des membres élus est en augmentation, la municipalité métropolitaine d'Istanbul déclare que le conseil exécutif est un organe à la fois exécutif et délibérant. Elle s'oppose à une augmentation des membres élus au détriment des membres nommés. Elle avance que compte tenu de la prolifération des partis politiques au Parlement, une majorité des élus dans le conseil exécutif susciterait des conflits, affaiblirait l'autorité du maire et briserait ainsi l'harmonie et la rapidité de la gestion⁹.

- 19 La Constitution du 9 juillet 1961 précisait que les «organes délibérants généraux» des administrations locales doivent être élus. Selon certains auteurs, cette expression désignait seulement le conseil général de l'administration locale de la province, le conseil municipal et le conseil de village. N'ayant pas été considéré comme un organe délibérant général, le conseil exécutif pouvait donc avoir des membres nommés. Néanmoins, la Constitution actuelle du 9 novembre 1982 emploie le terme d'«organes délibérants» dans son article 127 pour désigner à la fois les deux conseils des administrations locales de la province et des administrations municipales, lorsqu'elle énonce que ceux-ci doivent être composés par des membres élus. Certains voient donc dans le terme employé par la Constitution actuelle, la preuve d'un souci d'étendre le caractère électif de manière à comprendre tous les conseils¹⁰. Dans ce cas, les conseillers nommés perdent leur légitimité. En effet, la Cour constitutionnelle, *Anayasa Mahkemesi*, a annulé l'article 130 de la loi des administrations locales de la province n° 3360 de mai 1987, indiquant que le conseil exécutif de ces dernières comprenaient des membres nommés malgré son caractère délibérant¹¹. Conformément à cette décision, les membres des conseils exécutifs des administrations locales de la province sont élus à partir des élections locales du 26 mars 1989. Il est légitime d'avancer que l'article 77 de la loi n° 1580 du 3 avril 1930, bien qu'elle soit antérieure à la Constitution de 1982, et l'article 13 de la loi n° 3030 du 9 juillet 1984, portant respectivement sur la configuration des conseils exécutifs de la municipalité et de la municipalité métropolitaine, sont en contradiction également avec l'article 127 de la Constitution.

- 20 Actuellement, il existe trois pratiques différentes en ce qui concerne la composition des conseils exécutifs. Le conseil exécutif de l'administration locale de la province est formé uniquement par des conseillers élus, alors que celui de la municipalité métropolitaine n'a

que des membres nommés. Quant au conseil exécutif municipal, il est composé à la fois de conseillers élus et de conseillers nommés. Etant donné que la Cour constitutionnelle considère le conseil exécutif de l'administration locale de la province comme de nature délibérante, les conseillers nommés des municipalités, métropolitaine ou ordinaires, soulèvent des questions de légitimité. Par ailleurs la Charte européenne des collectivités locales signée par le gouvernement turc prévoit qu'un conseil ayant des membres nommés dans son sein ne doit pas avoir un caractère délibérant¹².

- 21 Le système à deux conseils révèle probablement un manque de confiance vis-à-vis des élus dans l'administration publique turque. En effet, dans les conseils exécutifs, les membres désignés peuvent difficilement agir à l'encontre de la volonté du maire étant donné que celui-ci est le supérieur hiérarchique¹³. Pour consolider la démocratie locale, il faudrait renforcer le rôle des élus dans les processus de décision et mettre en question l'utilité d'un conseil exécutif.

Le maire métropolitain

- 22 La réorganisation municipale des grandes villes introduit un nouveau modèle de gestion métropolitaine où l'autorité du maire est considérablement renforcée. Le maire est politiquement responsable devant le conseil délibérant et devant l'Etat. Lorsqu'une interpellation, *gensoru*, a été déposée concernant le maire d'une municipalité ordinaire, il peut être révoqué par le conseil municipal avec une majorité de deux tiers des conseillers. Cette majorité doit correspondre à trois quarts des conseillers dans les conseils métropolitains. Par ailleurs, le maire est censé présenter au conseil municipal ou métropolitain un compte rendu d'activité annuelle. Si le conseil municipal le juge insuffisant avec une majorité de trois quarts (deux tiers pour les conseils municipaux), le préfet adresse le dossier avec son avis au Conseil d'Etat qui détient l'autorité pour révoquer le maire.
- 23 Toutes les décisions prises par le conseil métropolitain et les conseils des municipalités d'arrondissement sont présentées au maire de la ville métropolitaine. Le maire dispose d'un droit de veto suspensif sur les délibérations du conseil métropolitain et des conseils des municipalités d'arrondissement. Le droit de veto comprend tous les domaines, et les matières dans lesquels les conseils décident. Le conseil contraint par un veto du maire métropolitain doit insister avec une majorité de deux tiers pour pouvoir l'infirmier et pour qu'une délibération retournée par le maire puisse être définitive. Cela fait qu'en cas d'un désaccord entre le maire et les conseillers, la majorité pour délibérer devient automatiquement une majorité qualifiée des deux tiers au lieu d'une majorité simple. Le conseil municipal est ainsi réduit à un organe consultatif.
- 24 Le maire dispose également d'un pouvoir de modifier les délibérations des conseils municipaux apporté par l'article 42 du règlement concernant la mise en pratique de la loi organique des municipalités métropolitaines, n° 3030 du 9 juillet 1984, sous prétexte d'accélérer le processus de décision et l'efficacité. Il s'applique à toutes les décisions de tous les conseils municipaux. Ainsi, le maire métropolitain peut changer les délibérations du conseil métropolitain et des conseils municipaux des municipalités d'arrondissement sans leur consentement. Ces derniers ne disposent absolument d'aucun moyen de s'opposer à ces modifications. Une modification peut donner à une délibération du conseil municipal, une orientation qui n'a pas été prévue initialement.
- 25 Les droits de veto et de modification du maire métropolitain représentent une sérieuse menace pour la démocratie locale. Ces pouvoirs réduisent d'une manière préoccupante le rôle des conseils métropolitains et municipaux, élus et prévus initialement comme

l'organe délibérant de la municipalité métropolitaine. Ils munissent le maire d'une autorité presque incontestable. Or, les pouvoirs extraordinaires sont difficilement justifiables par un souci d'assurer l'efficacité et la réduction des rigidités bureaucratiques. Le système peut facilement dégénérer vers une structure dictatoriale. Par ailleurs, l'appui juridique du droit de modification est douteux. En effet, ce droit, qui n'était pas prévu par la loi organique des municipalités métropolitaines, est issu du règlement relatif à sa mise en pratique. Une compétence bien supérieure à celles qui sont assignées par la loi est ainsi octroyée au maire par le règlement.

- 26 Par ailleurs, le système d'élection du maire crée d'importants malaises. Lors des élections locales, les habitants d'une municipalité métropolitaine votent pour élire à la fois, le maire métropolitain et le maire et les conseillers de leur municipalité d'arrondissement. Les élections se réalisent en un seul tour et les candidats ayant les meilleurs résultats, même s'ils n'obtiennent pas la majorité, sont élus. Les maires (métropolitains ou ordinaires), et les conseils délibérants des municipalités d'arrondissement sont donc élus directement par les citoyens. En revanche, le conseil métropolitain est composé par les maires et un-cinquième des conseillers des municipalités d'arrondissement. Il est donc élu au suffrage indirect. Ce système peut donner issue à un maire métropolitain, élu avec un faible pourcentage des voix, face à un conseil métropolitain majoritairement opposant. En recourant systématiquement à son pouvoir de veto, le maire peut faire ainsi gouverner la minorité.
- 27 Cela est arrivé lors des élections locales du 27 mars 1994. En effet, le maire métropolitain d'Istanbul a été élu avec seulement 20 pour cent des suffrages, et s'est trouvé avec un conseil métropolitain opposant. Il a fait usage de son pouvoir de veto dès les premières réunions du conseil métropolitain en réfutant les maires adjoints élus par le conseil¹⁴. Par ailleurs, étant donné que les maires adjoints sont élus par voie d'une délibération du conseil municipal et non pas désignés, le recours au pouvoir de veto du maire révèle des questions d'autorité. Une modification en ce qui concerne le mode de scrutin se révèle évidente. Il est préférable que le maire métropolitain soit élu par le conseil délibérant. Cela éviterait les situations conflictuelles entre le maire et son conseil et les choix des citoyens se refléteraient mieux dans l'administration métropolitaine.
- 28 Les pouvoirs exécutifs du maire métropolitain semblent créer une inquiétude au sein de la classe politique et de l'opinion publique surtout après la mainmise du parti de la Prospérité, (PP), *Refah Partisi*, sur les municipalités métropolitaines. En fait, ces questions ne sont pas nouvelles. Le mandat de B. Dalan à Istanbul entre le 25 mars 1984 et le 26 mars 1989 avait divisé l'opinion publique en deux camps. Certains avaient apprécié le nouveau modèle de gestion métropolitaine trouvant le maire entrepreneur et pragmatique. Or, il avait été sévèrement critiqué par d'autres, surtout par les chambres des urbanistes et des architectes et par des milieux universitaires, pour avoir institutionnalisé des moeurs qui consistent à agir tout seul, sans prêter beaucoup d'attention au cadre institutionnel et juridique de la planification urbaine.
- 29 Une étude¹⁵ sur le conseil métropolitain de la municipalité métropolitaine d'Istanbul, concernant la même période révèle que la municipalité métropolitaine confie le traitement des demandes urgentes et à court terme aux municipalités d'arrondissement. Cependant, un tout autre système d'organisation et de délibération est adopté en ce qui concerne les grands projets qui comprennent toute la ville. Dans ce système, l'influence des élus -qui sont plus sensibles aux projets à court terme et à petite échelle, étant donné qu'ils sont des élus des conseils municipaux des arrondissements en premier lieu et qu'ils

deviennent membres du conseil métropolitain en deuxième lieu- est réduite au minimum. Le conseil métropolitain fonctionne donc plutôt comme un conseil général des municipalités d'arrondissement qui n'a aucune contribution aux processus de délibération au niveau métropolitain. Ni l'opposition, ni même les élus appartenant au parti majoritaire dans le conseil métropolitain ne semblent avoir un poids important. L'institution municipale elle-même dans cette technocratie municipale «institutionnalisée» est également écartée du processus de décision. Ce système qui renforce davantage les pouvoirs du maire est donc appelé «le modèle du maire fort».

- 30 En revanche, des groupes d'intérêts informels, directement concernés par ces décisions sont associés à ce processus de décision corporatiste. Les négociations implicites avec le maire deviennent le moyen le plus pratique pour peser sur les décisions pour les groupes d'intérêt comme les unions des industriels et des hommes d'affaires ou les associations des petits commerçants et artisans. Les rapports y sont informels et pragmatiques. Ils sont inaccessibles non seulement pour les citoyens mais aussi pour les élus qu'ils soient membres de la majorité municipale ou de l'opposition. Dans un tel système où même les dispositifs classiques de la démocratie sont négligés, les autres modes de participation comme les réactions des associations civiles n'ont guère d'influence. Les canaux de participation formels aux processus de décision semblent être bouchés pour les partis politiques, les mouvements associatifs et les organisations des classes sociales. Naturellement, les mécanismes de contrôle politique et administratif se révèlent inefficaces, face à une telle façon de procéder.

La représentation et la participation

- 31 En Turquie, les recherches révèlent la domination de certaines catégories sociales dans les conseils municipaux des grandes villes. Selon une étude réalisée au lendemain des élections locales de 1977, les décisions prises aux conseils municipaux ont des répercussions directes sur les intérêts de celles-ci. Ceux dont il est question ici sont plus particulièrement les petits commerçants et artisans, *esnaf ve sanatkârlar*. Ils correspondent en fait, aux catégories sociales les mieux organisées et les mieux représentées du pays¹⁶. En effet, ces mêmes classes qui siègent majoritairement dans les organisations locales des partis politiques font pression également dans des conseils municipaux pour faire augmenter les prix des services et des biens qu'elles fournissent.
- 32 La domination des petits commerçants et artisans dans les conseils municipaux ne signifie guère un défaut structurel de l'institution municipale. En revanche, elle est issue des évolutions dans la classe politique ainsi que d'une conception malsaine de la participation des citoyens à la vie locale et d'une appréhension insuffisante du principe de la représentation dans les démocraties¹⁷.
- 33 Il est évident qu'il faut assurer une certaine transparence dans la gestion locale. La participation se heurte ici souvent à un obstacle, le secret dans lequel l'administration s'enferme. Pour que ceux qu'intéresse la décision -les citoyens, les média ou les associations- puissent participer à sa préparation, il faut que le projet soit connu et débattu publiquement. Les procès verbaux des réunions, à l'exception de ceux qui concernent les intérêts nationaux ou la vie privée des particuliers, doivent être accessibles pour tous les citoyens. Il serait également judicieux de créer un procédé par lequel les citoyens adresseraient leurs questions écrites aux conseils municipaux et obtiendraient une réponse dans un délai plausible. Incontestablement, assurer la transparence de l'administration peut être un moyen efficace de lutte contre le

clientélisme et la corruption qui empoisonnent l'administration publique turque et ainsi assurer le fonctionnement démocratique des municipalités.

- 34 Dans une société comme la Turquie, où les richesses sont mal distribuées et où la répartition du pouvoir politique semble être liée à celle du pouvoir économique et social, la représentation se révèle comme une question fondamentale pour la démocratie locale. Les détenteurs du pouvoir économique au niveau local dominent les institutions politiques locales, ce qui perpétue le privilège, la hiérarchie et le conservatisme. Le gouvernement local peut donc y signifier le renforcement des rapports préexistants du clientélisme. Surtout, dans les régions de l'est et du sud-est de la Turquie où une structure socio-économique féodale ou semi-féodale persiste encore, le risque est considérable.
- 35 "Le transfert à des élus locaux de larges pouvoirs de décision semble en effet, à cet égard, comporter d'inévitables effets pervers. La vie locale est par son échelle même faite d'un tissu de relations, d'un réseau d'affinités et d'inimitiés. L'exercice du pouvoir de décision n'y peut que difficilement faire abstraction de ces réseaux, et trancher certaines décisions délicates y devient parfois tout à fait impossible"¹⁸. Si nous analysons la composition des conseils locaux, nous constatons l'affirmation de cette domination des petits commerçants et artisans au niveau local. Par exemple, en 1976, ces derniers constituaient 36% des conseillers du Parti Républicain Populiste (PRP) et 60% des conseillers de tous les autres partis politiques dans le conseil municipal d'Ankara¹⁹.
- 36 Selon les résultats d'une autre étude plus récente effectuée après les élections locales de 1984 sur les conseils municipaux, la part des agriculteurs et des petits commerçants et artisans dans les conseils municipaux au niveau national atteint 70% -dont 35,6% de petits commerçants et artisans-. Les grands commerçants constituent 6,8 pour cent, les ouvriers 4,9%, les fonctionnaires 4,8% et les professions libérales 6,0% des conseils municipaux²⁰.
- 37 Il est également intéressant d'étudier la répartition professionnelle des conseillers par rapport à la répartition professionnelle de la population active. En effet, les agriculteurs, les ouvriers et les fonctionnaires sont représentés dans les conseils municipaux au dessous de leurs parts respectives dans la population active (par exemple, la part des agriculteurs dans la population active est de 53%, en revanche, leur taux de représentation dans les conseils municipaux est de 35%)²¹. Par ailleurs, les commerçants, les industriels, les professions libérales, et les petits commerçants et artisans sont représentés au dessus de leur proportion dans la population active. Autrement dit, les catégories sociales qui produisent les biens et services sont représentées largement dans les conseils municipaux, alors que les catégories sociales «consommatrices» ne le sont guère²².
- 38 Etant donné la structure représentative dans les conseils municipaux, la décentralisation des compétences en matière de planification urbaine, sans apporter pour autant les modifications nécessaires au système administratif afin d'assurer une représentation mieux équilibrée et mieux répandue, peut engendrer des conséquences non désirées, voire néfastes. En effet, c'est ceux à qui la spéculation foncière profite -surtout ceux qui travaillent dans le secteur de la construction-, qui sont représentés largement dans les conseils municipaux et qui votent pour des modifications des plans d'urbanisme afin de faire ouvrir des espaces verts ou des parcs au développement urbain. Le plus flagrant exemple de ce fait peut être remarqué dans le contenu des délibérations des conseils municipaux. En effet, six délibérations sur dix des conseils municipaux et du conseil métropolitain d'Ankara sont relatives à l'aménagement du territoire et notamment à la

planification urbaine, le domaine le plus ouvert aux manipulations spéculatives. L'ouverture de nouveaux terrains à l'habitation ou au commerce, la typologie des constructions -le nombre d'étages des bâtiments surtout- font partie de ce genre de délibérations qui engendrent d'importantes rentes foncières²³.

- 39 Dans les conseils métropolitains une répartition différente des catégories sociales est constatée. Les classes sociales les mieux représentées ne sont plus les petits commerçants et artisans -ces derniers constituent 16,47% des conseils métropolitains- mais les grands commerçants et industriels -21,18%. Si on prend en considération les métiers des conseillers, le taux des professions spécialisées (médecins, avocats, ingénieurs etc.) y atteint 39,2%²⁴. En revanche, les agriculteurs n'ont aucun représentant au sein des conseils métropolitains.
- 40 La participation publique représente surtout deux valeurs fondamentales concernant la démocratie représentative. Premièrement, un contrôle efficace effectué par les élus sur les processus de décision et deuxièmement, la responsabilité des élus envers les électeurs et l'opinion publique assurée par le biais des élections et d'une communication réciproque efficace²⁵. Etant donné que la distance physique ainsi que la distance sociale qui séparent l'organe représentatif et les citoyens sont moins significatives que par rapport au niveau national, les administrations locales paraissent compatibles avec la participation publique. Elles assument ainsi le rôle d'éliminer les barrières invisibles qui séparent l'individu et la société²⁶.
- 41 Cependant, certains pensent que l'écart entre les citoyens et les conseillers locaux n'est pas moins important qu'au niveau national. Selon T. Çavdar, en Turquie, il n'existe presque aucun rapport entre les conseillers locaux et les citoyens. Ainsi, compte tenu de l'insuffisance d'information concernant les réunions des conseils locaux, même les citoyens directement concernés par le contenu des délibérations ne peuvent assister aux réunions²⁷. Il serait pertinent de concevoir de nouveaux mécanismes de participation populaire qui permettent d'intégrer les nouveaux venus, les migrants ruraux notamment, à la vie urbaine. Le succès du PP, islamiste-radical, dans les élections locales de 27 mars 1994 auprès des municipalités périphériques de grandes villes turques souligne la question de l'intégration à la ville. La participation en tant que moyen d'intégration mérite une considération particulière.
- 42 Dans l'article 3 de la loi n° 2972 du 18 janvier 1984 relative aux élections, chaque arrondissement est défini comme une circonscription électorale en ce qui concerne les élections municipales. Cependant, le cadre du quartier, *mahalle*, est plus approprié à cet usage étant donné qu'il permet une interaction entre les électeurs et les candidats et favorise ainsi la participation des citoyens aux affaires locales. En effet, au niveau du quartier, les citoyens disposent de davantage de possibilités pour pouvoir connaître leurs conseillers et communiquer avec eux.
- 43 L'aménagement du territoire et surtout la planification urbaine sont les domaines où les expériences de participation administrative sont les plus nombreuses et les plus étendues. La participation dans le processus d'élaboration des décisions administratives relatives à l'urbanisme et à la planification urbaine ne concerne pas seulement les individus dont les droits subjectifs ou les intérêts directs peuvent être affectés par ces mesures -plus particulièrement les propriétaires des sols- mais toute personne ou citoyen sans autre qualification.

- 44 L'exemple le plus significatif à cet égard a été donné par les citoyens d'Ankara concernant une décision du conseil métropolitain. Cette décision prévoyait une modification dans le plan d'occupation des sols afin de pouvoir permettre la construction d'un parking souterrain au dessous de Güvenpark, un parc situé en plein milieu du centre ville. Le conseil métropolitain a approuvé cette modification de plan le 15 mai 1986. Cette décision du conseil municipal est passée inaperçue dans un premier temps. Cependant, dès que les travaux de construction ont commencé, les médias et les citoyens l'ont apprise. Une initiative de citoyens a été créée aussitôt. Une pétition signée par environ 60 000 citoyens réclamant l'annulation du projet de parking a été adressée à la municipalité métropolitaine. Cependant, celle-ci a refusé d'abandonner le projet. Trois citoyens agissant symboliquement au nom des pétitionnaires, ont fait usage du droit de pétition dans le domaine de la planification urbaine. Ils ont intenté un recours devant le sixième tribunal administratif qui a accordé d'abord un sursis à l'exécution grâce auquel le chantier n'a pas pu s'achever et ensuite a annulé définitivement la modification du plan d'occupation des sols le 8 mai 1987²⁸.
- 45 Les chambres de métier peuvent également intervenir en matière d'aménagement urbain. Les chambres des architectes et urbanistes collaborent avec les services techniques des administrations locales afin d'instaurer un mécanisme de contrôle sur les plans et projets d'urbanisme. Cependant, les rapports entre les administrations municipales et les chambres de métier n'ont pas toujours été coopératifs. Ces dernières qui se chargent de surveiller les processus de l'urbanisation et l'intérêt public du point de vue des principes professionnels, s'opposaient souvent aux administrations locales, notamment à propos de décisions concernant la planification urbaine. Elles suivent de près les décisions des autorités locales en matière de planification urbaine et dénoncent les applications qui enfreignent les plans d'urbanisme ou le code de l'urbanisme. Elles ont également recours aux tribunaux administratifs pour contester ces décisions ou des projets non conformes. Il est donc normal que les groupes de pression qui bénéficient des modifications des plans n'apprécient pas la participation des chambres de métier au procédé de décision. La nature des rapports entre les administrations locales et les chambres de métiers dépend beaucoup des appartenances politiques des deux parties. Pendant les années qui comprennent la période entre les deux dernières élections locales, du 26 mars 1989 jusqu'au 27 mars 1994, elles ont collaboré presque parfaitement dans les grandes villes métropolitaines. Pourtant, suite aux dernières élections locales, certaines municipalités, notamment celles qui sont gouvernées par des maires élus du PP ont préféré enlever aux chambres de métiers ces compétences. Cette attitude se manifeste non pas comme un choix technique mais comme une décision politique.
- 46 Toutefois, le concours et les services des chambres de métiers sont précieux, surtout pour lutter efficacement contre «l'urbanisation sauvage». En effet, elles accomplissent une tâche considérable en attirant l'attention sur les décisions non réglementaires des administrations compétentes, locales ou centrales, mais aussi en informant l'opinion publique du fonctionnement du processus d'aménagement urbain. Formalisés et réglementés, ces concours techniques et scientifiques peuvent être plus objectifs et loin des approches mal intentionnées et hostiles de certains groupes de pression et de celles de nature politicienne des hommes politiques.
- Le contrôle administratif
- 47 Le contrôle administratif sur les administrations locales est adapté du modèle français. Cependant, en Turquie, cette tradition bonapartiste prend parfois une forme beaucoup

plus centraliste qu'en France avant la décentralisation²⁹. La Constitution énumère les motifs du contrôle administratif dans son article 127 comme assurer l'unité de l'administration dans l'implantation des services, la coordination entre les fonctions publiques, l'intérêt public et l'achèvement des services locaux. Ces principes suscitent ainsi non seulement un contrôle juridictionnel, mais aussi un contrôle administratif destiné à distinguer les services locaux et les moyens appropriés pour les assurer. Les procédés et les instruments employés par les autorités publiques locales dans l'accomplissement de leurs fonctions locales peuvent donc faire l'objet d'un contrôle administratif.

- 48 Le contrôle administratif peut être considéré comme un signe de manque de confiance à l'égard des administrations locales. Ce contrôle de routine et bureaucratique favorise le formalisme et ne se conforme pas d'ailleurs au principe d'autonomie locale. Il serait pertinent de le remplacer par un contrôle juridictionnel. Cela pourrait éviter des actions de nature politicienne de l'autorité centrale à l'égard des administrations locales et renforcer l'institutionnalisation de la démocratie locale.
- 49 L'article 127 de la Constitution prévoit que le ministère de l'Intérieur peut révoquer provisoirement un organe, ou un ou plusieurs des membres de ces organes, si des poursuites judiciaires sont engagées ou bien si une enquête officielle est ouverte contre ces derniers concernant leurs compétences ou fonctions, jusqu'à ce que la décision définitive soit prononcée. Cependant, l'article 127 de la Constitution suscite également des critiques pour avoir donné lieu à des décisions partisans. La plupart des hommes de terrain et des théoriciens pensent que le recours à cette compétence détruit l'autonomie des autorités locales car le pouvoir central peut facilement en abuser. D'autres avancent que la conjoncture socio-politique du pays -la jeunesse de la tradition démocratique- réclame cette pratique. Le transfert du pouvoir de révocation à l'autorité juridictionnelle semble pouvoir éviter les inconvénients causés par l'exercice de celui-ci par l'autorité centrale. Les demandes de révocation provisoire concernant le maire, les conseillers ou les organes de la municipalité seraient ainsi évaluées par le juge.
- 50 En effet, le Conseil d'Etat a annulé quelques unes de ces révocations. Dans une de ses décisions en ce sens, il a précisé que l'existence d'une faute grave concernant les compétences municipales doit être confirmée par la juridiction. Si le membre ou l'organe révoqué n'est pas rétabli dans ses fonctions par le pouvoir central, après avoir été acquitté des charges retenues contre lui, cela signifie donc qu'il est jugé et sanctionné par l'exécutif sans tenir compte de la décision de la juridiction, ce qui compromet sérieusement le principe de la libre administration. Le Conseil d'Etat ajoute dans sa délibération que l'alinéa concerné de la Constitution ne prévoit pas nécessairement la révocation des organes ou de ses membres. Le ministère de l'Intérieur doit faire usage de cette autorité seulement lorsqu'il existe une nécessité sérieuse et absolue. Dans le cas contraire, l'opinion des électeurs, les moeurs démocratiques et les principes de l'Etat de droit ne seront pas respectés³⁰.

La municipalité métropolitaine et les municipalités d'arrondissement

- 51 Dans le modèle actuel de gestion métropolitaine, les municipalités d'arrondissement sont considérées comme secondaires en ce qui concerne la répartition des compétences et des pouvoirs. Selon certains auteurs, cela va de soi étant donné que ce modèle s'appuie notamment sur l'idée d'assurer la coordination et l'unité du service dans la zone métropolitaine. Il est donc normal que les municipalités d'arrondissement perdent un peu de leur liberté en entrant dans un système à deux niveaux³¹. Cependant, il faut

rappeler que l'adhésion des municipalités d'arrondissement au système métropolitain est totalement involontaire et décidée par le pouvoir central. En outre, en ce qui concerne la planification urbaine, l'infrastructure, le transport, autrement dit les services suscitant une prise en considération globale, les municipalités d'arrondissement doivent respecter un contexte qui est décidé au niveau métropolitain.

- 52 L'article 24 de la loi n° 3030 du 9 juillet 1984 relative aux municipalités métropolitaines charge le conseil métropolitain d'arbitrer les désaccords éventuels entre les municipalités d'arrondissement ainsi que ceux entre la municipalité métropolitaine et les municipalités d'arrondissement et d'assurer la cohérence du système à deux niveaux. Le conseil métropolitain est donc à la fois juge et partie. Ce rôle confié au conseil municipal peut être expliqué par le souci du législateur d'adapter le système présidentiel à la municipalité. Dans ce modèle, les pouvoirs du maire sont consolidés. Bien qu'il soit considéré comme l'organe exécutif de la municipalité, il est doté de considérables pouvoirs de décision en guise de droits de veto et de modification sur les délibérations des conseils municipaux. En revanche, le conseil métropolitain, qui se réunit seulement trois fois par an en dehors des sessions extraordinaires, paraît comme un organe consultatif et arbitral plutôt que le principal organe délibérant.
- 53 Selon l'article 14 de la loi n° 3030, les plans d'occupation des sols (POS), *uygulama imar plani*, adoptés par les conseils municipaux des municipalités d'arrondissement doivent être soumis à l'approbation du maire métropolitain de manière à ce qu'il puisse examiner si ces plans sont conformes aux schémas directeurs (SD), *nazim imar plani*. Or, les schémas directeurs sont étudiés et approuvés par le conseil métropolitain. Il serait donc préférable que les plans d'occupation des sols préparés par les municipalités d'arrondissement soient évalués également par le conseil métropolitain. Par ailleurs, l'approbation des POS par la municipalité métropolitaine soulève une autre question : le manque de volonté des municipalités métropolitaines à établir et à mettre en oeuvre des schémas directeurs. En effet, ce système est plausible si seulement la municipalité métropolitaine s'engage à établir et à appliquer des plans à l'échelle du schéma directeur. Etant donné que la municipalité métropolitaine est principalement chargée d'assurer la coordination et la cohérence des politiques et des actions au niveau métropolitain, il est normal que l'élaboration et l'approbation d'un SD relèvent de sa compétence. Cependant, les municipalités d'arrondissement doivent pouvoir également participer à l'élaboration des SD. Ceci paraît essentiel non seulement pour que les exigences et les besoins des municipalités d'arrondissement soient pris en considération lors de la préparation des SD, mais aussi pour que les SD soient durablement respectés.
- 54 Par contre, si une municipalité métropolitaine ne dispose pas d'un schéma directeur, ou bien ne le met pas en pratique comme dans l'exemple de la municipalité métropolitaine d'Istanbul, cette compétence perd son fondement et elle devient plutôt une atteinte à la libre administration des municipalités d'arrondissement. Il est donc préférable de lier la pratique de cette compétence à l'existence d'un schéma directeur. Le contrôle des POS par le niveau supérieur de l'administration métropolitaine est en principe nécessaire et utile pour garantir la continuité et la cohérence de l'action de planification urbaine dans l'espace métropolitain. Cependant, ce contrôle aurait moins de sens si un SD n'existe pas. Il risque de devenir un moyen de pression.
- 55 Les rapports entre la municipalité métropolitaine et les municipalités d'arrondissement sont complexes. La cohabitation de différentes formations politiques au sein de la municipalité métropolitaine s'avère plutôt difficile. En plus, dans un tel cas, si ce n'est pas

la municipalité métropolitaine qui appartient à la formation politique au pouvoir mais les municipalités d'arrondissement, le pouvoir central peut entrer en contact directement avec ces dernières. Les maires des deux municipalités d'arrondissement, Etimesgut et Sincan de la municipalité métropolitaine d'Ankara, élus dans les élections municipales du 27 mars 1994 du parti de la Prospérité soulignent l'importance du fait que la municipalité d'arrondissement et la municipalité métropolitaine sont affiliées au même parti politique, en ce qui concerne le fonctionnement du nouveau système métropolitain³². Etre en parfaite entente avec la municipalité métropolitaine du fait d'être du même parti politique procure une marge de liberté. Lorsque la municipalité métropolitaine et ses municipalités d'arrondissement ne sont pas du même parti politique, et s'il existe des mésententes entre elles, la municipalité métropolitaine dispose de moyens pour paralyser les municipalités d'arrondissement. La municipalité d'arrondissement n'est pas tout à fait libre dans ses actions étant donné qu'elle doit soumettre toutes les décisions prises par son conseil municipal à l'approbation du maire métropolitain. En cas de désaccord avec la municipalité métropolitaine, les municipalités d'arrondissement sont bloquées et poussées à agir à l'encontre des lois.

- 56 En effet, le conseil municipal de la municipalité métropolitaine d'Ankara dirigée par un maire islamiste a décidé que toutes les compétences en matière d'aménagement urbain seront utilisées par la municipalité métropolitaine sur les territoires de la municipalité d'arrondissement de Çankaya. Ainsi, il a retiré toutes les compétences dans ce domaine à la municipalité d'arrondissement. Cette dernière, dirigée par un maire social-démocrate, a contesté cette décision et saisi le tribunal administratif. Le tribunal a annulé la décision en question, mais pendant la période d'attente de l'annulation, la municipalité d'arrondissement a été privée de ses droits et liberté d'agir. A Istanbul, pendant le mandat du social-démocrate N. Sözen en tant que maire métropolitain, les municipalités d'arrondissement dirigées par des maires islamistes ont choisi de mettre en application toutes les décisions que leurs conseils municipaux ont prises sans attendre l'approbation du maire métropolitain sous prétexte que ce dernier les refusait catégoriquement³³. Même si ces actes «illégaux» sont annulés par des tribunaux plus tard, les conséquences de ceux-ci ne sont pas toujours réparables surtout en matière de planification urbaine. En cas de désaccord entre les deux niveaux, le système pousse donc le niveau inférieur ou le niveau opprimé à agir illégalement, ou à la marge des lois, créant des faits accomplis. Alors que dans certains domaines, tout comme la planification urbaine, le temps est peut être crucial.
- 57 Un autre point délicat concerne l'affectation des ressources municipales. L'Etat donne l'argent à la municipalité métropolitaine. Celle-ci le répartit entre les municipalités d'arrondissement. Les municipalités d'arrondissement peuvent également emprunter à la municipalité métropolitaine. Elles ont en pratique beaucoup de dettes envers la municipalité métropolitaine. Lorsque la municipalité métropolitaine et les municipalités d'arrondissement appartiennent au même parti politique, ces dernières peuvent emprunter beaucoup plus aisément. Or, si les municipalités d'arrondissement sont affiliées à un autre parti politique, la municipalité métropolitaine peut refuser de payer sa part de revenus municipaux sous prétexte de récupérer ses créances. Une administration d'arrondissement nouvellement élue peut se trouver privée de l'utilisation de toutes -ou presque- ses ressources fiscales, à cause des dettes héritées de la gestion précédente.
- 58 La réussite d'un nouvel aménagement au niveau des compétences semble être également liée à la modalité de la création des municipalités d'arrondissement. Dans le système

actuel, celles-ci sont créées en considération des découpages administratifs préexistants sans tenir compte des données géographiques, économiques, sociologiques et démographiques. Dans la plupart des municipalités d'arrondissement d'Istanbul et d'Ankara, la taille optimale est largement dépassée en ce qui concerne la population et la superficie.

Figure 1 : Les municipalités d'arrondissement de la municipalité métropolitaine d'Istanbul

Source : Municipalité métropolitaine d'Istanbul.

Tableau 1 : Les populations des municipalités d'arrondissement en 1990*

Municipa- lité	métropoli- taine	Nombre des	Plus grande	mun. d'ar.	Plus petite	mun. d'ar
nom	population	mun. d'ar.	nom	population	nom	population
Istanbul ³⁴	6.620.241	20	Bakirköy	1.328.276	Adalar	19.413
Ankara	2.559.471	7	Çankaya	712.304	Etimesgut	69.960
Izmir	1.757.414	4	Konak	866.700	Buca	199.130
Adana	916.150	2	Seyhan	642.321	Yüreğir	273.829
Bursa	834.576	3	Osmangazi	473.302	Nilüfer	36.897
Gaziantep	603.434	2	Sahinbey	384.510	Sehitkamil	218.924
Konya	513.346	3	Selçuklu	188.224	Karatay	142.678
Kayseri	421.362	2	Koca-sinan	241.455	Melikgazi	179.907

*En mai 1996, les municipalités métropolitaines d'Istanbul, d'Ankara et d'Izmir comprennent respectivement 27, 8 et 9 municipalités d'arrondissement.

Source : DIE, 1990 census of population ; social and economic characteristics of population, Ankara : DIE, 1993.

- 59 L'écart entre les municipalités d'arrondissement de la même métropole est disproportionné. Il est donc évident qu'une municipalité de 20.000 habitants ne peut être considérée dans la même catégorie que celle de 1,3 million d'habitants en ce qui concerne la répartition des compétences.
- 60 Par ailleurs, d'autres facteurs tels que la structure socio-économique, le tourisme, les mouvements de population et la distribution de l'emploi ainsi que la nature des services à fournir ont des effets. Quand l'échelle est ainsi disproportionnée, le système municipal à deux niveaux risque de s'éloigner de ses buts et perdre ainsi ses raisons d'être. En effet, alors que la population de la municipalité métropolitaine de Trabzon est de 143.941, la

municipalité d'arrondissement Bakirköy d'Istanbul, quant à elle, abritait 1.328.276 habitants.

- 61 Les découpages administratifs divisent l'espace en unités administratives. En revanche, dans l'espace physique, s'affirment des territoires fonctionnels qui ne coïncident pas nécessairement avec ces territoires administratifs. Par exemple, le schéma directeur de la ville métropolitaine d'Istanbul comprend plusieurs territoires administratifs différents comme des districts, des municipalités et des villages. Or, comme l'actuel découpage administratif ne favorise pas les réorganisations administratives destinées à résoudre les problèmes d'une région métropolitaine, la mise en oeuvre de celui-ci implique nécessairement l'intervention de plusieurs autorités. Dans une agglomération métropolitaine qui exige forcément une coordination au niveau de la planification urbaine ainsi qu'à celui de la fourniture des services urbains, on peut trouver à la fois des territoires municipaux et des territoires de districts, chacun relevant d'une autorité différente. Dans le premier cas, l'autorité compétente en ce qui concerne la planification urbaine est la municipalité (métropolitaine) tandis que dans le deuxième, c'est la sous-préfecture autrement dit le pouvoir central. Ainsi, dans les zones métropolitaines ce dernier continue à avoir son existence par le biais de ses territoires de compétences.
- 62 Les espaces «non définis» relevant de l'autorité centrale entre les administrations locales dans une même zone urbaine obligent l'administration locale de dialoguer avec le pouvoir central lors de l'évaluation des questions locales, dans plusieurs domaines. Or, il est souhaitable que les territoires des administrations locales ainsi que ceux de l'administration centrale présentent une continuité. Les territoires locaux et centraux superposés plutôt qu'un partage du territoire national en formes de taches d'huile : au premier niveau se trouverait ainsi un réseau composé par des administrations locales s'étalant sur tout le territoire national et au deuxième niveau le pouvoir central. Une réforme géographique en vue de constituer une nouvelle répartition géographique serait donc nécessaire. Dans les grands centres métropolitains, il serait pertinent de créer une administration métropolitaine unique tout en supprimant les administrations locales de la province, *il özel idaresi*.

Libre administration et planification

- 63 L'article 127 de la Constitution turque prévoit que les attributions et les compétences des administrations locales doivent être agencées par la loi conformément au principe de la libre administration. Il est généralement accepté que les administrations locales et plus particulièrement les municipalités doivent être dotées d'une plus large gamme de compétences.
- 64 Dans quels domaines les administrations locales doivent-elles être dotées de compétences? Les maires des municipalités d'arrondissement se montrent enthousiastes à l'idée d'avoir des compétences dans les domaines de l'éducation, de la police locale et de la santé. Ils croient avoir le savoir-faire et l'infrastructure nécessaires pour s'occuper de ceux-ci³⁵. Quant aux compétences en matière de planification urbaine, elles constituent l'enjeu le plus important de la décentralisation.

Le principe de la compétence «locale»

- 65 Depuis l'instauration de la République, les compétences en matière de planification urbaine étaient détenues par le gouvernement central. Jusqu'en 1985 les plans urbains devaient être approuvés par le ministère de l'Aménagement et du Logement après avoir été adoptés par le conseil municipal concerné. Une tutelle administrative était ainsi reconnue. Le ministère ci-dessus mentionné disposait même de l'autorité de modifier ou

de changer une partie ou la totalité des plans avant d'approuver. La loi n° 1605 du 20 juillet 1972 autorisait le ministère de l'Aménagement et du Logement à préparer les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs s'il le jugeait nécessaire, sans même consulter les administrations municipales concernées. Ces dernières ne possédaient guère d'autonomie dans le domaine de la planification urbaine.

- 66 En effet, suite à l'affectation des compétences en matière de planification urbaine aux municipalités métropolitaines par la loi n° 3030 du 9 juillet 1984, la loi d'urbanisme, n° 6785 du 16 juillet 1956, a été remplacée par la loi n° 3194 du 9 mai 1985. Toutes les administrations municipales sont ainsi dotées du pouvoir de préparer ou de faire préparer et approuver les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols dans les territoires municipaux et les zones adjacentes par cette nouvelle loi d'urbanisme. Selon l'article 7 de la loi, les municipalités ayant une population supérieure à 10 000 habitants sont censées préparer les POS. Au-dessous de ce seuil, préparer les plans d'occupation des sols n'est plus une obligation. Toutefois la décision appartient aux conseils municipaux à cette échelle.
- 67 Quant aux municipalités métropolitaines, l'élaboration et l'approbation des schémas directeurs (SD), sont confiées au niveau supérieur de l'administration métropolitaine. En revanche, les plans d'occupation du sol (POS), sont établis par les municipalités d'arrondissement. Néanmoins, ils doivent être approuvés par le maire métropolitain.

Tableau 2 : La répartition des compétences entre la municipalité métropolitaine et les municipalités d'arrondissement

Compétences	Municipalité métropolitaine	Municipalité d'arrondiss.
-------------	-----------------------------	---------------------------

- 68 Aménagement du territoire et la planification urbaine

Schéma directeur	X	
Plan et programme d'investissement	X	
Plans d'occupation des sols		X
Permis de construire et contrôle de la construction		X
Construction et aménagement de la voirie et des places	X	
Zones vertes et parcs	X	X
Construction des autogares et gares	X	X

- 69 Services urbains de base

Enlèvement des ordures		X
Combattre les incendies	X	
Nommer les rues	X	
Trafic	X	
Balayage		X
Equipements de sports et de distraction	X	X
Cimetière	X	
Police municipale	X	X
Egouts	X	

70 Santé

Assainissement de l'environnement	X	
Hôpitaux	X	
Terrains verts	X	X
Fixer les lieux des décharges publiques	X	

71 Services sociaux et culturels

Distraction	X	X
Bibliothèques	X	X
Terrains du sport	X	X
Garderies pour enfants et personnes âgées	X	X
Culture	X	X

72 Services économiques

Transport public	X	
------------------	---	--

Parking	X	
Eau potable	X	
Gaz	X	
Chauffage central	X	
Halles et abattoir	X	X
Zones industrielles organisées	X	

Source : Öncel, Yenal, *Mahalli idareler maliyesi*, (Fiscalité des administrations locales), Istanbul : Filiz Yayınevi, 1992, p. 162.

Les exceptions à la compétence locale

- 73 L'article 9 de la loi n° 3194 du 9 mai 1985 énonce les cas où le ministère de l'Aménagement et du Logement peut recourir aux compétences de préparer ou faire préparer, modifier et approuver des plans d'urbanisme. La préparation ou la modification des plans concernant les immeubles publics, des plans en vue d'appliquer la loi d'habitat collectif et la loi de *gecekondu*, des plans concernant plusieurs municipalités ou encore des plans concernant des connexions importantes des routes, des voiries maritimes, aériennes ou de chemin de fer et enfin, des plans comprenant une zone sinistrée relèvent de cette autorité. Dans ces cas divers, le ministère est censé informer les autorités locales concernées mais aucune consultation ou participation de ces dernières ne sont prévus. Elles sont subordonnées donc à l'autorité centrale, ce qui est une exception au principe de la libre administration.
- 74 En dehors de l'article 9 de la loi d'urbanisme, n° 3194 du 9 mai 1985, qui rend l'intervention de l'autorité centrale commode, les compétences des administrations municipales sont vidées à plusieurs reprises par différents agencements législatifs. La compétence d'attributions des ministères de l'Aménagement et du Logement (MAL) et du Tourisme (Imar ve Iskan ve Turizm Bakanlıkları)
- 75 Dans les zones, régions ou centres de tourisme, fixés par le Conseil des ministres, le ministère de l'Aménagement et du Logement est responsable de la préparation et de l'approbation des schémas directeurs à partir de 1/5000. Conformément au zonage introduit par ces schémas directeurs, dans les zones assignées au tourisme, le ministère du Tourisme prépare ou fait préparer et approuve les plans d'occupation des sols à l'échelle du 1/1000. Dans les zones où aucune utilisation touristique n'est prévue par les schémas directeurs les POS sont approuvés par le MAL³⁶. Dans la pratique souvent, le MAL et le ministère du Tourisme collaborent et associent l'administration locale concernée à l'élaboration des plans d'urbanisme.
- 76 Les zones, régions et centres affectés au tourisme peuvent avoir une importance assez considérable dans l'ensemble de la ville. Par exemple, toute la ville de Kusadasi avait été déclarée centre de tourisme par le Conseil des ministres³⁷. Cela impliquait que la municipalité de Kusadasi n'avait aucune compétence en ce qui concernait la préparation et l'approbation des schémas directeurs. En revanche, selon un protocole signé avec les ministères du Tourisme et de l'Aménagement et du Logement, elle pouvait préparer les

plans d'occupation des sols pour les secteurs de la ville pour lesquels les schémas directeurs ne prévoyaient aucune utilisation touristique. Ces plans devaient être approuvés par le MAL. Compte tenu du poids extrême des activités touristiques pour Kusadasi, il est donc facile à deviner l'étendue des compétences retenues par le pouvoir central. Etant donné que les utilisations touristiques sont réparties dans toute la ville, la municipalité avait été dépourvue de la possibilité d'avoir une vision globale sur celle-ci et de prendre des décisions susceptibles d'avoir un impact sur l'ensemble de leur territoire. Ce centre de tourisme a été annulé plus tard par le Conseil des ministres³⁸.

- 77 Même dans les cas où les centres de tourisme ne s'étalent pas sur une aussi vaste superficie, ils représentent une valeur économique considérable. La plupart des centres de tourisme qui se trouvent dans les agglomérations urbaines correspondent à des parcelles ou des îlots assez petits parce qu'une grande partie de l'espace est déjà bâti et les terrains inoccupés sont limités. Les interventions du ministère du Tourisme et du ministère de l'Aménagement et du Logement concernent donc des secteurs de la ville relativement insignifiants par rapport à leur taille. Mais, les conséquences de ces décisions prises par le pouvoir central, souvent sous la pression des détenteurs du terrain pour un coefficient de construction maximum, autrement dit pour une rente foncière maximum sans beaucoup de considération pour l'ensemble de la ville ne sont pas pour autant négligeables. La modification du plan du *Park Otel* en est l'exemple. Il s'agit d'une propriété publique, d'un ancien hôtel d'Istanbul que le Conseil supérieur des affaires économiques, *Ekonomik Isler Yüksek Kurulu*, décide de restaurer afin de transformer en un complexe touristique luxueux le 20 juillet 1983. La municipalité métropolitaine d'Istanbul prépare et approuve un plan d'occupation du sol qui prévoit une hauteur maximum de bloc de 119 mètres le 17 avril 1984 (la décision du conseil municipal métropolitain n° 1984/89 relative à ce sujet date du 20 mars 1984). Puis, le Conseil des ministres déclare la parcelle occupée par l'hôtel, centre de tourisme le 31 juillet 1984.
- 78 Le 17 juin 1988, la municipalité d'arrondissement de Beyoglu où se trouve le *Park Otel*, prépare une modification de plan afin d'accroître la capacité de l'hôtel sans augmenter la hauteur et la densité. Cette modification de plan est approuvée par la municipalité métropolitaine le 20 juin 1988, bien qu'elle ne dispose plus aucune autorité après la déclaration du centre de tourisme. Le projet commence à susciter des réactions dans l'opinion publique. Soucieux d'apaiser les réactions, l'autorité compétente, le ministère du Tourisme approuve une autre modification de plan pour cette parcelle prévoyant une hauteur maximum de bloc de «86 mètres plus deux étages» le 20 février 1989.
- 79 Par ailleurs, une association de quartier, l'association d'embellissement d'Ayazpasa demande au ministère, l'annulation de cette modification de plan qu'elle considère comme ayant un impact négatif quant à l'image de la ville et que le procédé par lequel elle a été obtenue n'est pas conforme aux règles d'urbanisme. N'ayant pas obtenu une réponse positive de la part du ministère, l'association introduit un recours devant le cinquième tribunal administratif d'Istanbul. Celui-ci transmet l'affaire au Conseil d'Etat. Par ailleurs, après les élections locales du 26 mars 1989, la nouvelle gestion de la municipalité métropolitaine, social-démocrate, soutient l'association dans ce bras de fer contre le pouvoir central. Gêné par la médiatisation de l'affaire et par la réaction de l'opinion publique, ce dernier recule. En effet, le ministère de l'Aménagement et du Logement réalise une modification dans le schéma directeur en vue de baisser la hauteur du bloc jusqu'au niveau des immeubles voisins le 26 juin 1992. Egalement, un nouveau

plan d'occupation du sol se conformant à cette réglementation est préparé et approuvé par le ministère du Tourisme le 22 juin 1993.

- 80 D'un autre côté le Conseil d'Etat accepte la demande de l'association et annule la modification de plan en question le 10 juin 1993. Cependant, entre temps, la restauration ou plutôt la reconstruction de l'hôtel est achevée par une entreprise privée qui a obtenu le droit d'exploitation de l'hôtel pour quarante ans. La municipalité métropolitaine a donc dû entreprendre les travaux de démolition des étages construits selon cette modification de plan au cours de l'année 1994. L'affaire du Park Otel lors de laquelle les deux maires métropolitains et le ministère du Tourisme adoptent des positions sensiblement différentes est très significatif pour démontrer la nature politicienne de certaines interventions des pouvoirs centraux et locaux dans le domaine de l'urbanisme. Les interventions du ministère de la Culture (Kültür Bakanligi)
- 81 La loi relative à la sauvegarde et à la préservation des biens culturels naturels, n° 2863 du 23 juillet 1983, précise que dans les sites urbains fixés par le Conseil des ministres, les plans d'urbanisme pour la préservation des sites urbains sont approuvés par l'autorité concernée -la municipalité ou la préfecture- après avoir été agréés par le Comité régional pour la préservation des patrimoines culturels et naturels, *Kültür ve tabiat varliklarini koruma bölge kurulu*³⁹.
- 82 Le classement d'un site par le conseil des ministres, suspend le plan d'urbanisme dans cette zone. Le comité régional pour la préservation des patrimoines culturels et naturels fixe les règles de construction provisoire dans un délai d'un mois. Ces règles restent en vigueur jusqu'à l'établissement et l'approbation d'un plan de sauvegarde. Ce dispositif, bien qu'il limite les compétences de la municipalité, est utile et nécessaire. Il vise à assurer la protection d'une zone urbaine à valeur historique, culturelle ou architecturale. Les interventions de l'Administration nationale pour la protection de l'environnement (ANPE), (Basbakanlik özel çevre koruma kurulu başkanligi)
- 83 La loi d'environnement, n° 2872 du 9 août 1989, et le décret-loi n° 383 du 13 novembre 1989 désignent l'ANPE comme seule autorité en ce qui concerne la planification urbaine dans les «zones spéciales pour la protection de l'environnement» déterminées par le Conseil des ministres. Elle est chargée de la préparation, l'approbation et l'application des plans d'urbanisme à toutes les échelles. Dans ces zones, les municipalités ne peuvent même pas délivrer des permis de construire sans autorisation de l'ANPE. La compétence spéciale de l'Administration régionale pour le projet d'Anatolie du sud-est (ARPPASE), (Basbakanlik güneydogu Anadolu projesi bölge idaresi teskilati)
- 84 Le projet d'Anatolie du sud-est, comprenant huit provinces -Sanliurfa, Mardin, Gaziantep, Adiyaman, Diyarbakir, Siirt, Sirnak et Batman- est un ensemble de projets mis en place en vue de développer cette région. Il comprend plusieurs projets dans un vaste domaine dont l'infrastructure, l'agriculture, le transport, l'industrie, l'éducation et la santé. Dans la région englobée par le projet d'Anatolie du sud-est, (PASE), toutes les compétences reconnues aux administrations municipales par la loi d'urbanisme, la loi n° 3194 du 9 mai 1985, et par la loi organique des municipalités, la loi n° 1580 du 3 avril 1930, sont retransférées à l'ARPPASE (décret-loi n° 388 du 6 novembre 1989).
- 85 La Cour constitutionnelle a refusé un appel prétendant que la reprise des compétences reconnues aux administrations locales par les lois n° 1580 et n° 3194 ne se conforme pas à l'article 127 de la Constitution. La Cour constitutionnelle a énoncé qu'un autre article, l'article 126 de la Constitution autorise les agencements administratifs comprenant

plusieurs départements. Par ailleurs, la création de l'ARPPASE ne vise nullement à éliminer ou à affaiblir les administrations locales. La Cour précise également que, selon l'article 127 de la Constitution, la répartition des compétences entre les administrations locales et centrales peut être aménagée par la loi en fonction de l'utilité publique⁴⁰.

Les compétences du ministère des Douanes et des Finances, direction générale de la caisse foncière (Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Arsa Ofisi)

- 86 Le décret-loi n° 517 du 15 septembre 1993 modifiant la loi n° 1164 du 10 mai 1969 sur la création d'une caisse foncière fait allusion à l'article 9 de la loi d'urbanisme, n° 3194 du 9 mai 1985. Selon ce décret-loi, la Direction générale de la caisse foncière prépare les plans d'urbanisme des zones de logement collectif et les adresse aux autorités compétentes - municipalité métropolitaine, municipalité ou préfecture- afin qu'ils soient approuvés. Ces dernières sont tenues de les approuver dans les trois mois. Cependant elles peuvent demander des modifications. La Caisse foncière est tenue d'examiner ces demandes mais elle est libre de les adopter. Si l'autorité compétente ne les approuve pas dans les trois mois, elle peut demander au ministère de l'Aménagement et du Logement d'approuver ces plans selon l'article 9 de la loi d'urbanisme, n° 3194 du 9 mai 1985. Ainsi, par le biais de l'article 9, la Caisse foncière peut également intervenir et imposer sa volonté aux administrations locales.
- 87 Après la décentralisation des compétences en matière de planification urbaine par les lois n° 3030 du 9 juillet 1984 et n° 3194 du 9 mai 1985, le pouvoir central a eu tendance à reprendre au moins partiellement ces compétences. En fait, cette tendance coïncide avec une période où les autorités locales et le pouvoir central n'appartiennent plus au même parti politique. Par conséquent, il existe beaucoup trop d'autorités publiques centrales ou locales compétentes pour assurer une action de planification cohérente. Il n'y pas de priorités, pas de transfert d'information, pas de coordination en matière de planification urbaine. Néanmoins, d'une manière générale, les municipalités disposent toujours de considérables compétences dans le domaine de la planification urbaine. Quant à savoir si elles utilisent à bon escient ces compétences, c'est une autre question sensible.

Conclusion

- 88 Les réformes des années 1980 dans le domaine de la décentralisation étaient nées de la volonté de créer des administrations métropolitaines capables de prendre en charge la gestion des métropoles qui est devenue encombrante pour le pouvoir central. Cependant, le nouveau système de la municipalité métropolitaine s'avère inopérant dans plusieurs domaines. Dans le champ de la maîtrise urbaine, deux faits sont à constater. En premier lieu, les municipalités métropolitaines ne se sont pas montrées assez efficaces et opérantes. La gestion de ces métropoles gigantesques, exposées à une urbanisation non-maîtrisée et anarchique sera, semble-t-il, la question la plus préoccupante des années à venir du point de vue aussi bien socio-politique qu'urbanistique. En second lieu, les réalisations des administrations municipales (métropolitaines ou ordinaires) depuis la décentralisation des compétences en matière de planification urbaine ont suscité plusieurs interrogations sur le bien-fondé de ce transfert de compétences. Par conséquent, nous nous trouvons en présence d'orientations contradictoires : d'une part, une décentralisation administrative plus étendue est réclamée haut et fort par divers protagonistes ; d'autre part, l'abus des compétences en matière de planification urbaine par les administrations municipales suscite des craintes ainsi qu'une éventuelle ressaisie de celles-ci par le gouvernement central.

89 Toute solution semble liée en premier lieu, à l'existence d'une volonté politique pour maîtriser l'urbanisation. Sans adopter une politique d'urbanisation nationale et sans créer des procédés appropriés et des outils de la maîtrise foncière, il n'est guère possible d'apporter des solutions réelles et durables aux questions urbaines, par des agencements administratifs partiels ou par des modes de partage du pouvoir. Une prise en considération simultanée de la politique spatiale nationale, de la politique régionale et de la politique s'adressant à la gestion interne des villes est nécessaire pour accorder les objectifs de l'une et de l'autre ainsi que la mise en place des structures institutionnelles nécessaires à leur application. En somme, il reste beaucoup à faire pour achever les réformes des années 1980 dans le domaine de la décentralisation. Cela exige une modification des conditions de la répartition des compétences et des rôles entre l'Etat et les administrations locales, mais également, une restructuration du cadre juridico-administratif pour pouvoir éviter des dérapages. La décentralisation peut provoquer des effets nocifs si les règles de la démocratie ne sont pas respectées.

NOTES

1. Alada, Adalet, "Türk belediyeçiligine kronolojik yaklasim : 1930-1990" (Approche chronologique du municipalisme turc : 1930-1990) in **Türk belediyeçiliginde 60. yil, uluslararası sempozyum, Ankara 23-24 kasim 1990, bildiri ve tartismalar**, Ankara : Ankara Büyükşehir Belediyesi, Metropol Imar A.S., IULA-EMME., p. 139.
2. La résolution du Conseil national de la sécurité, *Milli Güvenlik Konseyi*, n° 34 du 11 décembre 1980.
3. Keles, Rusen, **Yerinden yönetim ve siyaset**, Istanbul : Cem yayinevi, 1992, p. 235.
4. *Ibid.*, p. 236.
5. *J.O.*: 23 mars 1984, n° 18.350.
6. Keles, Rusen, *op. cit.*, p. 232.
7. DIE, **1990 census of population; social and economic characteristics of population**, Ankara : DIE, 1993.
8. Voir Keles, Rusen, **Yerinden yönetim ve siyaset**, Istanbul : Cem yayinevi, 1992, p. 196 et TÜSIAD, **Yerel yönetimler : Sorunlar ve çözümler** (Les administrations locales : problèmes et solutions), Istanbul : TÜSIAD-T/92,5-152, p. 152.
9. Rapport préparé par la municipalité métropolitaine d'Istanbul sur la proposition de la loi concernant les administrations locales, préparée par le ministère de l'Intérieur, 5 février 1993, n° S/4 GD-1645.
10. Keles, Rusen, *op. cit.*, p. 101.
11. *J.O.*, 26 octobre 1989
12. Voir l'article 3 de la Charte européenne des collectivités locales (journal officiel turc n° 21364 du 3 octobre 1992) et l'article 127 de la Constitution turque (*J.O.* n° 2709, du 18 octobre 1982).
13. Entretien avec Bekir Yıldiz, maire de la municipalité d'arrondissement de Sincan, Ankara, 8 novembre 1994.

14. **Cumhuriyet** hebdomadaire, n° 18, 29 avril-5 mai 1994.
15. Köksal, Sema et Kara, Nihal, "Bugünkü büyükşehir modelinin alternatifi var mi?" (Y-a-t-il une alternative pour le modèle métropolitain en vigueur?) in **Planlama**, (Planification), SPMMO Yayini, 89/1, n° 5, mars 1989, p. 5.
16. Tekeli, İlhan, **Belediyeçilik yazilari** (Ecrits sur le municipalisme) (1976-1991), Istanbul : IULA-EMME, 1992, p. 54.
17. Keles, Rusen, "Yerinden yönetimlerin özerkliği ve bir örnek olay" (Autonomie des administrations locales et l'étude d'un cas) in **Seha L. Meray'a armagan** (Hommage à Seha L. Meray), Vol. II, Ankara : SBF Yayini, 1982, pp. 418-419.
18. Michalon, Thierry, "L'Etat républicain à l'épreuve de la décentralisation" in **La décentralisation : Réforme de l'Etat**, Crozier, Michel, Trosa, Sylvie (dir.s), Boulogne-Billancourt : Editions Pouvoirs Locaux, 1992, p. 52.
19. Tekeli, İlhan, *op. cit.*, p. 55.
20. Çiftçi, Oya, **Yerel yönetimlerde temsil : Belediye örneği** (Représentation dans les administrations locales : Exemple de municipalité), Ankara : TODAIE, Yayini n° 226, 1989, p. 98.
21. Törüner, Mete, **Çalışanlar ve gelir farklılıkları** (Les salariés et les écarts de revenus), Ankara : G.Ü., İdari İlimler Fakültesi Yayini n° 6, 1982, p. 22 ; Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Administrations Locales, **Liste des maires et conseillers municipaux de l'an 1984** (*İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1984 belediye meclisi üye ve başkanları listesi*).
22. Çiftçi, Oya, *op. cit.*, p. 103.
23. Çavdar, Tevfik, "Müesses nizamın uç beyleri : belediyeler, (Précurseurs du système global en place : les municipalités)" in **Bilim ve sanat** (Science et art), n° 81, 1987, pp. 14-17.
24. Çiftçi, Oya, *op. cit.*, p. 159.
25. Birch, Anthony H., **British system of local government**, 7th éd., Londres : George Allen and Unwin, 1986, p. 209.
26. Richards, Peter G., **The local government system**, Londres : George Allen and Unwin, 1988, p. 167.
27. Çavdar, Tevfik, *op. cit.*, p. 15.
28. Erim, Aydan, "Güvenpark güncesi" (Journal de Güvenpark), in **Planlama** (Planification), SPMMO Yayini, n° 88/1, p. 11.
29. Keles, Rusen, **Yerinden yönetim ve siyaset**, Istanbul : Cem yayinevi, 1992, pp. 104-105.
30. 8^e dept. du Conseil d'Etat, n° 1991/398 du 1^{er} avril 1992.
31. Keles, Rusen, *op. cit.*, p. 249.
32. Entretien avec Bekir Yıldız, maire de la municipalité d'arrondissement de Sincan, Ankara, 8 novembre 1994.
33. *Ibid.*
34. En 1994, les municipalités d'arrondissement de la municipalité métropolitaine d'Istanbul sont réorganisées. Selon une projection de population effectuée par la municipalité métropolitaine après le nouveau découpage, les populations des municipalités d'arrondissement sont comme suit : Avcılar (168.668), Bahçelievler (424.595), Bağcılar (424.175), Bakırköy (246.419), Bayrampasa (278.054), Besiktas (251.678), Beyoğlu (295.767), Eminönü (84.935), Esenler (291.092), Eyüp (265.492), Fatih (605.488), Gaziosmanpasa (523.291), Güngören (588.666), Kagithane (366.518), Küçükçekmece

(480.075), Sariyer (207.892), Sisli (300.927), Zeytinburnu (209.629), Adalar (26.250), Beykoz (184.644), Kadiköy (989.698), Kartal (297.337), Maltepe (323.239), Pendik (261.342), Tuzla (131.262), Ümraniye (333.869), Üsküdar (494.052).

35. Entretien avec Bekir Yıldız, maire de la municipalité de Sincan, Ankara, 8 novembre 1994 ; entretien avec Yalçın Beyaz, maire de la municipalité d'arrondissement d'Etimesgut, Ankara, 9 novembre 1994.

36. La loi du tourisme n° 2634 du 12 mars 1982 et le règlement pour la préparation et approbation des plans d'urbanisme dans les zones et centres de tourisme, *J.O.* n° 17941 du 27 janvier 1983 et changement n° 20197 du 16 juin 1989.

37. *J.O.* n° 20281 du 13 septembre 1989.

38. *J.O.* n° 21731 du 17 octobre 1993.

39. Article 17 de la loi n° 2863, modifié par l'article 6 de la loi n° 3386 du 17 juin 1987.

40. *Ibid.*