İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

İstanbul Hukuk Mecmuası, 81 (1), 261-300

DOI: 10.26650/mecmua.2023.81.1.0004
https://dergipark.org.tr/pub/ihm
http://mecmua.istanbul.edu.tr/tr/_

İstanbul Hukuk Mecmuası

Başvuru: 18.10.2022
Revizyon Talebi: 11.03.2023
Son Revizyon Tarihi: 12.03.2023
Kabul: 14.03.2023

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

Merkezi İdareyle İlişkileri Bakımından Fransız Hukukunda Mahalli İdareler

Çağla Tansuğ*

Öz

Türk idare hukukunun ve Türk idari teşkilatının düzenlenmesinde Fransız idare hukukundan da yararlanılmıştır. Ne var ki mahalli idarelerin teşkilatlanması, görev ve yetkileri ile işleyişi alanındaki güncel düzenlemeler, iki hukuk sistemi arasında önemli farklar bulunduğunu göstermektedir. Bu çalışmanın amacı, Fransız hukukunda mahalli idarelerin merkezi idareyle ilişkilerini ve bu doğrultuda *décentralisation* (yerinden yönetim) esasının merkezden yönetim esası karşısındaki gelişimini, 2022 yılı şubat ayında yapılan kanun değişikliklerini de dikkate alarak idare hukuku bakış açısıyla incelemektir.

Bu amaçla öncelikle, Fransız hukukunda mahalli idareler kategorisini adlandırmakta kullanılan *collectivité territoriale* terimi üzerinde durulmuştur. İkinci aşamada, *décentralisation* esasının merkezden yönetim gölgesindeki gelişimi incelenmiştir. Bu kapsamda, yerinden yönetim ilkesinin 1958 Anayasa'sında ancak 2003 yılında yer alabildiği görülmüştür. Bu zamana kadar geçen sürede, mahalli idarelerin serbest yönetimi ilkesinin, merkezi yönetim karşısında mahalli idarelerin idari ve mali özerkliğini sağlamada önemli rol oynadığı anlaşılmıştır. Üçüncü aşamada, Fransa'da mahalli idarelerin teşkilatlanması ve işleyişi, özellikle merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki yetkileri gözetilerek ve beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumlarına değinilerek ele alınmıştır. Mahalli idarelerin yetkileri artırıldığında dahi, merkezden yönetim esasının ağırlıklı olduğu düzenlemelerin mevcudiyetinin korunduğu tespit edilmiştir. Son olarak, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkilerindeki değişim, işlemler üzerinde idari vesayet müessesinin valilik başvurusuna dönüşümü ve organlar üzerinde idari vesayete ilişkin hükümlerin muhafazası boyutlarıyla, Türk hukukundaki idari vesayet müessesesine de değinilerek ele alınmıştır.

Yapılan tespitler değerlendirildiğinde, 1958 Anayasası'nda 2003 yılında yapılan değişiklikle *décentralisation* esasının Anayasal dayanağa kavuştuğu tarihten günümüze kadar olan süreç dikkate alındığında dahi, Fransa'da mahalli idarelerin ve yerinden yönetim esasının merkezden yönetim esası karşısında emin adımlarla güçlenmekte olduğu sonucuna varmak mümkün görünmemektedir.

Anahtar Kelimeler

İdari Teşkilat, Mahalli İdare, Merkezi İdare, Yerinden Yönetim Esası, Fransız İdare Hukuku

Local Authorities in French Law Regarding Their Relationship with Central Government

Abstract

French administrative law has had an impact on the arrangement of Turkish administrative law and its structure. Nonetheless, significant differences have arisen between the two legal systems due to recent regulations. This study aims to analyze the relationship between local authorities and the central government in French law alongside the evolution of *décentralisation* [decentralization] with regards to a centralization policy. First the study explains the term *collectivité territoriale* [territorial community], as it defines local authorities, and then examines the evolution of the decentralization policy through the dispositions of French Law No. 2022-217 from February 2022. The decentralization policy didn't

* **Sorumlu Yazar:** Çağla Tansuğ (Doç.Dr.), Galatasaray Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul, Türkiye. E-posta: ctansug@gsu.edu.tr ORCID: 0000-0002-2243-7129

Atıf: Tansug C, "Merkezi İdareyle İlişkileri Bakımından Fransız Hukukunda Mahalli İdareler" (2023) 81(1) İstanbul Hukuk Mecmuası 261. https://doi.org/10.26650/mecmua.2023.81.1.0004

This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

occur in the French Constitution of 1958 until an amendment in 2003. Until then, the principle of the free administration of territorial communities had assured the administrative autonomy of local authorities. After this, the study will thirdly address the organization and functioning of local authorities regarding the competencies of the central government over local authorities. However, the centralization policy has remained dominant in legal regulations despite the increase in some local authorities' powers. Finally, the study will analyze the changes in the French central government's power of control over local authorities in reference to administrative supervision institutions in Turkish law and with regard to two dimensions: the transformation of administrative supervision (*tutelle administrative*) over administrative acts into prefectural application for judicial review (*déféré préfectoral*), and the preservation of dispositions related to administrative supervision over administrative organs. Consequently, the study has been unable to conclude that local authorities and the policy of decentralization had built up a strong position over centralization, even during the period following the constitution amendment favoring decentralization in 2003.

Keywords
Administrative Structure, Local Authority, Central Government, Decentralization Policy, French Administrative Law

Extended Summary

French administrative law has had an impact on the organization of Turkish administrative law and its structure. Nonetheless, significant differences have arisen between the two legal systems due to regulations on the organization, duties, powers, and functioning of local authorities. The aim of this study is to examine the relationship between local authorities and central government in French law and the evolution of decentralization with regards to the French centralization policy in terms of administrative law by taking into consideration the amendments adopted into the French constitution by Law No. 2022-217 (in force since February 2022). The study is limited to the principles guaranteed by the French Constitution of 1958 and the enacted laws. The study has omitted legislation on overseas and special-status territorial communities, including Corsica, from its scope as they include exceptional rules that do not reflect the main features of the relationship between local authorities and the central government.

The study first focuses on the term *collectivité territoriale* [territorial communities], with territorial referring to the centralization policy, while the term administration is not used in any way. The change to concept of local community as a term into a territorial community with the French Constitutional Amendments of 2003 is seen to have been not a coincidence but a clear indication of the dominance of France's tradition of centralization.

The second part of the study analyzes the evolution of the decentralization policy in the shadow of centralization, particularly in light of Law No. 2022-217 enacted in February 2022. The decentralization policy hadn't taken place in the French Constitution of 1958 until an amendment in 2003. Until then, the principle of territorial communities' free administration assured the administrative autonomy by local authorities instead of the central government.

Another principle supporting the administrative autonomy of local authorities in French law is the clause of general competence that takes its roots from the Municipal Code of 1884. Article 72/2 of the Constitution mentions that territorial communities may make decisions regarding all matters arising under powers that can best be exercised at their level. This disposition has been adopted to comply with the principle of subsidiarity in the next step of constitutionalizing decentralization that occurred in 2003. Within the context of the regulations adopted to empower local authorities in 1982, the general clause regarding the scope of application of competences was expanded to include district, departmental, and regional authorities. In the following years, only district authorities remained within this scope. The differentiation principle, being the greatest innovation of Law No. 2022-217, appears to have avoided the negative effects of excluding departmental and regional authorities from being able to take advantage of the general clause of competence. This law was prepared on the basis of the conclusions from the Great National Debate of 2019 following the intense social events known as the Yellow Vest Protests.

The third part of this study focuses on the organization and functioning of local authorities regarding the relationship between local authorities and the central government. The decentralization policy has clearly gained power since 1982, especially by being constitutionalized in 2003. Nonetheless, local authorities have yet to prevail against the central government. Indeed, the elected *communé* [community] mayors still have a hierarchical relationship with the central government in certain areas. Because no minimum population condition exists for their establishment, nearly 35,000 *commune* authorities are found in France. Hence, they are in a situation where some of them cannot even give local public services due to a lack of resources. These services are instead provided by public establishments for cooperation between local authorities. Even though some regulations have been adopted to expand the competencies of departmental and regional authorities, their exclusion from the scope of the clause of general competency has continued to produce negative effects alongside the limited financial resources. Although Law No. 2022-217 had been adopted as a result of the debates arising from previous social events, scholars mention that has not brought as many changes as expected for strengthening decentralization.

The fourth part of the study concerns the administrative control powers the central government has over local authorities. These powers are explained on the grounds of protecting general public interest in the face of local public interest or as the continuity of public services. Nevertheless, governors' administrative supervisory competency over local authorities' actions has been replaced by an institution of prefectural application for judicial review, which enables the governor to apply to the competent First Instance Court regarding any illegalities arising from the concerned administrative actions or contracts. Supervision as a term has been removed from the

Constitution with the amendments of 2003, with the term of administrative control having taken its place. However, the regulations regarding the central government's administrative supervision over local authorities still exist, as well as those concerning the power of substitution.

Consequently, the central government still has significant powers over local authorities. The study has been unable to conclude the local authorities or the policy of decentralization in France to have built up a strong position over centralization, even after decentralization had been constitutionalized in 2003.

Giriş

Türk idare hukukunun ve bu kapsamda Türk idari teşkilatının şekillenmesinde Fransız idare hukuku etkisi bulunduğu doktrinde[1] ifade edilmektedir. Ne var ki mahalli idarelerin[2] teşkilatlanması, görev ve yetkileri ile işleyişi alanındaki güncel düzenlemeler, her iki hukuk sistemi arasında önemli farklar bulunduğuna işaret etmektedir. Bu kapsamda öncelikle, günümüz Fransız hukukunda mahalli idareler incelendiğinde dikkat çeken belki de ilk husus, 'mahalli idareler' terimine karşılık olarak kullanılan *collectivité territoriale* (mülki topluluk) teriminde *administration* (idare) ve *locale* (yerel) sözcüklerinin yer almıyor oluşudur. Öte yandan, Türkçe bilimsel çalışmalarda 'yerelleşme'[3] olarak da tercüme edildiği belirtilen ancak Türk hukukunda olduğu gibi Fransız hukukunda da merkezden yönetim esasının alternatifini oluşturan yerinden yönetim esasına denk geldiği anlaşılan *décentralisation* (yerinden yönetim) esasının, halihazırda yürürlükteki Fransa Cumhuriyeti 1958 Anayasası'nda[4] ilk kez ve ancak 2003 yılında yer bulduğu görüldüğünde, Fransa mahalli idarelerin tabi olduğu esaslar dikkat çekmektedir. Fransız hukukunda idari vesayet müessesesinin kaldırıldığı yönündeki ifadeler karşısında ise, Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın[5] 'İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir'[6] hükmüne benzer bir düzenlemenin veya idarenin bütünlüğü ilkesinin muadili bir ilkenin Fransız hukuk sisteminde mevcut olup olmadığı, idari vesayet müessesesinin mutlak surette kaldırılıp kaldırılmadığı, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki bütünlüğün nasıl sağlandığı merak konusu olmaktadır.

İşte bu ilk belirlemelerden hareketle bu çalışmanın amacı, Fransız hukukunda mahalli idarelerin merkezi idareyle ilişkilerini, uzun tartışmaların ardından 2022 yılı Şubat ayında yayımlanan ve konuya ilişkin düzenlemeler de içeren 2022-217 sayılı Kanun'la[7] getirilen son değişiklik ve yenilikleri de gözeterek idare hukuku bakış açısıyla incelemektir. İncelemenin kapsamı kural olarak, Fransa Cumhuriyeti 1958 Anayasası'nın ortaya koyduğu esaslar ve bu esaslar doğrultusunda yayımlanmış

---

1 Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (Cilt I, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası 1966) 11; Kemal Gözler, 'Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1939 Tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir?' (2019) 28(1-2) Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi 1, 20.

2 Türk hukukunda yer bakımından yerinden yönetim idarelerine karşılık gelmek üzere, yerel yönetimler veya 1982 Anayasasında yer alan mahalli idareler terimleri sıklıkla kullanılmaktadır. Bu çalışmada yer bakımından yerinden yönetim idarelerine karşılık gelmek üzere, 1982 Anayasası'nda kullanıldığı şekliyle, 'mahalli idareler' terimi kullanılacaktır.

3 *Décentralisation* teriminin Türkçe bilimsel çalışmalarda yerelleşme veya mahallileşme olarak kullanıldığı yönünde bkz Yılmaz Çalış, 'Türkiye'de Merkezi ve Yerel Yönetim Yapılanması Almanya ve Fransa Modeli ile Karşılaştırmalı Analizi' (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı 2012) Ulusal Tez Merkezi Tez no 331225, 57 <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> Erişim Tarihi 15 Temmuz 2022.

4 Yürürlüğe girdiği tarihten bu yana pek çok değişiklik geçirdiği görülen Fransa Cumhuriyeti 4 Ekim 1958 Anayasası, bu çalışmada kısaca '1958 Anayasası' olarak anılacaktır.

5 Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası, bu çalışmada kısaca '1982 Anayasası' olarak anılacaktır.

6 1982 Anayasası md 123/1.

7 Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, Journal officiel de la République française (Fransa Cumhuriyeti Resmi Gazetesi) (JORF) n° 0044 du 22 février 2022.

kanunlarla sınırlıdır. Fransa Cumhuriyeti toprakları arasında yer alan Korsika Adası da dahil özel statülü mahalli idarelere[8] ve Fransa'nın denizaşırı topraklarına ilişkin düzenlemeler ise, sıklıkla istisnai nitelikteki kurallar içerdiğinden bu çalışmada kapsam dışı bırakılmıştır.

Bu kapsamda öncelikle, Fransız hukukunda mahalli idareler kategorisini adlandırmakta kullanılan terim konusunda Fransız anayasa koyucu bakımından bir tercih niteliği taşıdığı düşünülen belirleme ele alınacaktır (I). Daha sonra sırasıyla, *décentralisation* (yerinden yönetim) esasının merkezden yönetim gölgesindeki gelişimi özellikle 2022 yılı Şubat aynında yayımlanan 2022-217 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemelere de değinilerek incelenecek (II), Fransa'da mahalli idarelerin merkezi idare gölgesindeki teşkilatlanması ve işleyişi ele alınacak (III) ve son olarak da merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkileri (IV) ortaya konacaktır.

I. Mahalli İdarelere İlişkin Terim Tercihindeki Değişim

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarının aynı anda uygulandığı[9] Fransa'da mahalli idareler[10] incelendiğinde dikkat çeken ilk husus, Türk hukuk sistemindeki 'mahalli idareler' terimine karşılık gelen *collectivité territoriale* (mülki topluluk) terimidir. Bu terimde yerelliğe işaret eden *territoriale* (mülki) esasen merkezden yönetim ilkesine gönderme yapmakta, 'idare' sözcüğünün Fransızca karşılığı olan *administration* (idare/yönetim) sözcüğü ise hiçbir şekilde yer almamaktadır. Mahalli idarelerin Fransız hukuk sistemindeki işlevlerinin Türk hukuk sistemindeki muadilleriyle büyük ölçüde örtüşmesi ve bu idareler yoluyla gerçekleştirilen demokratik katılım bakımından da her iki hukuk sisteminde karar organı üyelerinin seçimle göreve geliyor oluşu karşısında, bu durum Türk idare hukuku perspektifinden dikkat çekmektedir.

Söz konusu idareler için Türk hukukunda 1961 ve 1982 Anayasalarında[11] 'idare' sözcüğünü içeren 'mahalli idare' teriminin kullanılmasına karşın, Fransız hukukunda

---

8 Nelly Ferreira, 'Variations sur un même thème ou la question du droit commun des collectivités territoriales à statut particulier' (2022) (7-8) Actualité Juridique Collectivités Territoriales 352 <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 15 Temmuz 2022.

9 Philippe-Jean Quillien, *Les collectivités territoriales en 75 fiches* (7ème édition, Ellipses 2022) 322.

10 Türk hukukunda yer bakımından yerinden yönetim idarelerine karşılık gelmek üzere kullanılan terimler arasında 'yerel yönetim'ler veya 1982 Anayasası'nda yer alan 'mahalli idare'ler bulunmaktadır. Bu çalışma kapsamında yer bakımından yerinden yönetim idarelerine karşılık gelmek üzere, 1982 Anayasasında yer alan mahalli idare terimi kullanılacaktır.

11 Mahalli idarelere ilişkin olarak 1961 Anayasası'nın 116'ncı maddesinin ilk fıkrasında, 'Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılıyan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir' ifadeleri yer almaktadır (1961 Anayasası md 116/1).
Halihazırda yürürlükte bulunan 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesi ise, 1961 Anayasası'nın 116'ncı maddesinin ilk fıkrasında yer alan belirlemelere ek olarak, 4'üncü fıkrasında yer alan kanunla düzenlenme şartını da içermekte ve mahalli idareleri, 'Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri' olarak tanımlanmaktadır (1982 Anayasası md 127/1).

'idare' veya 'yönetim' ifadelerini içermeyen *collectivité* (topluluk) sözcüğünün kullanıldığı, bu idarelerin *collectivité territoriale* (mülki topluluk) terimiyle anıldıkları görülmektedir. Terime ilişkin bu tercihin nedeninin, mahalli idarelere tanınmış kamu tüzel kişiliğinin, ilgili coğrafi alanda yerleşik olarak yaşayan ve ortak çıkarlarını yönetecek idarecileri seçim yoluyla belirleyen insan topluluğunun yansıması olarak görülmesi[12] olduğu anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle, ilgili idarelerin karar organlarının belirlenmesinde önemli rol oynayan mahalli halk ile mahalli idareler o denli bütünleşmiştir ki ilgili terimde 'idare' veya 'yönetim' yerine, yöneticilerini tayin eden kişi topluluğuna işaret eden *collectivité* (topluluk) sözcüğü kullanılmaktadır. Oysa Fransız hukukuna benzer nitelikteki idari birimleri ifade etmek için 'mahalli idare' teriminin kullanıldığı Türk idare hukukunda da mahalli idareleri, merkezi idare ve hizmet yerinden yönetim idarelerinden ayırt edici unsurun ilgili insan topluluğu olduğu hususu, 'mahalli ademimerkeziyette idari muhtariyet bir mıntıka sakinlerine tanındığı ve bu mıntıka sakinleri çeşitli hizmetlerini bizzat kendi iradeleri ve bu iradeleri izhar eden organları marifetiyle gördükleri halde hizmet ademimerkeziyetinde muhtariyet hizmetin kendisine tanınmıştır'[13] ifadeleriyle vurgulanmıştır. Görüldüğü gibi Türk hukukunda mahalli idareleri merkezi idare ile hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından ayırt edici unsurun ilgili insan topluluğu olduğuna işaret edilmiş olması, 'mahalli idare' teriminin içinde 'idare' sözcüğünün yer bulmasına engel teşkil etmemiştir.

Türk idari teşkilatındaki 'mahalli idareler'e Fransız hukukunda karşılık gelen *collectivité territoriale* (mülki topluluk) teriminde dikkat çeken diğer husus ise, terimin yerelliğe işaret eden herhangi bir sözcük içermemesidir. İlgili terimin 'yerel' veya 'mahalli' sözcüklerinin Fransızca karşılığı olarak akla ilk gelebilecek *locale* (yerel) sözcüğünü içeren *collectivités locales* (yerel topluluklar/yönetimler) olması beklenirken, günümüzde *collectivités territoriales* (mülki topluluklar/yönetimler) terimi kullanılmaktadır. İşte bu noktada, Türkçe'ye 'mülki' olarak tercüme edilebilecek ve esasen merkezi idarenin taşra teşkilatına işaret eden bir terim[14] olan *territoriale* sıfatının Fransız idare hukukunda mahalli idarelere karşılık gelen kategoriyi ifade eden terimde yer alması dikkat çekmektedir.

Nitekim konu incelendiğinde, halen yürürlükte olan 1958 Anayasası'nın kanunların düzenleme alanına ilişkin 34'üncü maddesinde *collectivité locale* (mahalli/yerel topluluk) ve mahalli idarelere ilişkin 72'inci maddesinde *collectivité territoriale*

---

12 Patrice Chretien, Nicolas Chifflot & Maxime Tourbe, *Droit Administratif* (17ème édition, Sirey Université 2020) para 303.

13 Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (Cilt II, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası 1966) 612-613.

14 Türk hukuk doktrininde 'mülki idare' teriminin esasen merkezi idarenin taşra teşkilatına özgü bir terim olarak kullanılmasının isabetsiz olduğunun ileri sürüldüğü, zira mülk sözcüğünün 'kamu hukukunda toprak, yer, sınırları belirli coğrafi alan' karşılığı olduğunun belirtildiği ve Fransız hukukundaki durum da dikkate alınarak "mülki idare (administration territoriale) demek, belirli bir ülkede, belirli bir yerde, açıkçası belirli coğrafi sınırlar içinde kurulmuş olan idare demektir. Bu anlamda devlet de, yani merkezi idare de, mahalli idareler de birer 'mülki idare'dir" ifadelerine yer verildiği görülmektedir (bkz Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş* (1. Baskı, Ekin 2018) 37-38).

(mülki topluluk) terimlerinin yer aldığı, bu iki farklı terimin aynı kategoriyi ifade edip etmediğinin doktrinde tartışıldığı, bunların aynı müesseseyi ifade ettiği yönündeki görüşün zaman içinde kabul gördüğü ve sonuç olarak 34'üncü maddede 2003 yılında yapılan ve *collectivité territoriale* (mülkî idare/topluluk) teriminden yana birlik sağlayan değişiklikle[15] birlikte tartışmanın sona erdiği görülmektedir.[16]

Fransız idare hukukunda tek bir kamu tüzel kişisi olan merkezi idarenin taşra teşkilatını ifade etmek için *administration territoriale de l'Etat* (devletin mülki idaresi) ifadesinin kullanıldığı, bu alanda *déconcentration* (yetki genişliği)[17] esasının geçerli olduğu ve merkezden yönetim esasının yerinden yönetim esasına oranla yüzyıllar boyunca çok daha ağırlıklı olarak uygulandığı dikkate alındığında ise, 1958 Anayasası'nda 2003 yılında yapılan değişiklikler kapsamında *collectivité locale* (mahalli/yerel topluluk) teriminin 1958 Anayasası'ndan çıkartılarak, bunun yerine *collectivité territoriale* (mülki topluluk) teriminin tercih edilmiş olmasının bir rastlantı olamayacağı sonucuna varılmaktadır.

II. *Décentralisation* (Yerinden Yönetim) Esasının Merkezden Yönetim Gölgesindeki Gelişimi

Türk hukuk sisteminde 1961 ve 1982 Anayasalarında açıkça anılan yerinden yönetim esasının,[18] Fransa'da 1982 yılından itibaren yayımlanan kanunlarda yer aldığı, 1958 Anayasası'nda ise ancak 2003 yılında yapılan değişiklik sonucunda yer bulduğu görülmektedir. Ne var ki Fransız hukukundaki en eski ve yaygın mahalli idare birimi olarak karşımıza çıkan *commune* (belde) idarelerinin kamu tüzel kişiliği bulunduğu 1700'lerin sonlarından bu yana kabul görmektedir. İşte bu kamu tüzel kişiliğinin gereği olan idari özerkliğin, 2003 değişikliği öncesinde 1958 Anayasası'nın 72'nci maddesinde yer alan mahalli idarelerin 'serbest yönetimi ilkesi' yoluyla hayata geçirildiği[19] anlaşılmaktadır.

Bu kapsamda öncelikle Fransız hukukunda 1958 Anayasası'nda anılan mahalli idarelerin serbest yönetimi ilkesi ele alınacak (1), daha sonra *décentralisation*

---

15 Söz konusu Anayasa değişikliğinin 2003-276 sayılı Anayasal Kanun'un ikinci maddesiyle gerçekleştirildiği ve bu Kanunun birinci maddesiyle de 1958 Anayasası'nın ilk maddesine Cumhuriyetin yapılanmasının yerinden yönetim esasına da dayandığını içeren ifadenin eklendiği belirtilmelidir (bkz Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République JORF n° 75 du 29 mars 2003).

16 Jean-Claude Douence, 'Statut constitutionnel des collectivités territoriales' (2021) Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 1 (folio n° 60) para 27-28 <https://www.dalloz.fr/documentation> Erişim Tarihi 10 Haziran 2022.

17 Fransız hukukunda yetki genişliği esasının tanımı ve özellikleri 7 Mayıs 2015 tarihli ve 2015-510 sayılı Kararname'nin ilk maddesinde verilmiştir. Anılan madde uyarınca, 'Yetki genişliği, etkinlik, modernizasyon, sadeleşme, bölgesel eşitlik ve hizmetten yararlananlar ile yerel katılımcılara yakınlık sağlanması amacıyla, ulusal düzeyde ve Avrupa Birliği düzeyinde belirlenen kamu politikalarını canlandırmak, koordine etmek ve hayata geçirmek için Devletin mülki düzeydeki sivil idarelerine yetki, araç ve karar alma imkanının tanınmasını ifade eder' (bkz Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration JORF n° 0107 du 8 mai 2015).

18 1961 Anayasası'nın 112'nci maddesinin ilk fıkrası ile 1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesinin 2'nci fıkraları uyarınca, idarenin kuruluş ve görevleri 'merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır'.

19 Quillien (n 9) 15.

(yerinden yönetim) esasının 2003 yılında Anayasal güvenceye kavuşması ve mahalli idareler için genel yetki hükmü üzerinde durulacaktır (2). Son olarak, Fransa'da *décentralisation* (yerinden yönetim) esasının güçlendirilmesi konusunda geçtiğimiz üç yılda yapılan geniş kapsamlı tartışmalardan sonra Şubat 2022'de yayımlanan ve kısaca '3DS Kanunu' olarak anılan 2022-217 sayılı Kanun'a değinilecektir (3).

1. 1958 Anayasası'nda Merkezden Yönetim Esası ve Mahalli İdarelerin Serbest Yönetimi İlkesi

Fransa'da üniter devlet yapısının 1790'lardan başlayarak kabul gördüğü, devletin bölünmezliği ilkesinin 1958 Anayasası'nın ilk maddesinde vurgulandığı[20] ve idari teşkilatlanmada yerinden yönetime nazaran, merkezden yönetim geleneğinin yüzyıllar boyu ağırlıklı olarak uygulandığı gerek Fransız[21] gerek Türk doktrininde[22] belirtilmektedir.

Merkezi idarenin kalıcı olarak güçlenmesi sonucunu doğuran sürecin Napoléon Bonaparte döneminde yayımlanan 17 Şubat 1800 tarihli Kanun'la idarenin yurt çapında teşkilatlanmasının üç temel biriminin *commune* (belde), *arrondissement* (daire) ve *département* (il) olarak belirlenmesi, bu birimlerin sırasıyla belediye başkanı, kaymakam ve vali olarak anılan yöneticilerinin merkezi idare tarafından atanarak göreve gelip, yine merkezi idare tarafından atanmış üyelerden oluşan belediye meclisi, daire meclisi ve il genel meclisi ile valilik konseyine danışmak suretiyle ilgili idari birimleri yönetmelerinin öngörüldüğü bir teşkilat yapısının oluşturulmasıyla başladığı anlaşılmaktadır.[23] Bu hükümleri izleyen yaklaşık 150 yıllık sürede, yer bakımından yerinden yönetim esasının hayata geçirilmesine yönelik bazı düzenlemeler yapılmış olmasına karşın, öncelikle onaylama, iptal, ikame gibi yetkileri bünyesinde toplayan, kamu maliyesi ile bayındırlık faaliyetleri alanlarında idari vesayet yetkisiyle donatılmış valiler eliyle, sonraki zamanlarda ise demiryolu ağının ve devlet okullarının kurulması gibi faktörlerin desteğiyle, merkezden yönetim esasının İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar güçlü şekilde uygulandığı görülmektedir.[24]

Yerinden yönetim ilkesinin 1958 Anayasa'sında 2003 yılında yer alabilmesine kadar geçen sürede, merkezden yönetimden farklı olarak mahalli idareler bünyesinde uygulanan esasın, mahalli idarelerin serbest yönetimi ilkesi olduğu ve bu ilkenin Anayasal dayanaklarını 1958 Anayasası'nın 2003 değişikliğinden önce 72'nci

[20] Benoit Plessix, *Droit administratif général* (2 ème édition, LexisNexis 2018) para 214.

[21] Fransa'nın merkezi idarenin ağırlıklı olduğu devlet teşkilatlanmasının önemli örneklerinden birini oluşturduğu yönünde: Plessix (n 20) para 12.

[22] Çalış (n 3) 58; Özcan Sezer & Tarık Vural, 'Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı' (2010) Temmuz Aralık (159) Maliye Dergisi 205.

[23] Quillien (n 9) 12.

[24] Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 317.

maddesindeki 'Mahalli idareler, kanunla öngörülen koşullar dahilinde, seçilmiş kurullar tarafından[25] kendi kendilerini serbestçe yönetirler' ve 34'üncü maddesindeki '(…) Mahalli idarelerin serbest yönetiminin, bunların yetkilerinin ve kaynaklarının (…) temel ilkelerini kanun belirler (…)' (1958 Anayasası md 34/3) ifadelerinde bulduğu görülmektedir.[26]

Öncelikle Fransız Danıştay'ı tarafından[27] hukukun genel ilkeleri arasında kabul edilen, daha sonra Fransız Anayasa Mahkemesi'nin anayasal prensipler arasında kabul ettiği[28] mahalli idarelerin serbest yönetimi ilkesi uyarınca her mahalli idare, halk tarafından seçilmiş kişilerden oluşan ve Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda anılan kararında işaret ettiği üzere 'etkin yetkilerle donatılmış' bir kurul tarafından idare edilmeli, merkezi idarenin dışında serbestçe faaliyet göstermesine elverişli maddi kaynağa ve insan kaynağına sahip olmalıdır.[29] Öte yandan aynı ilke, mahalli idarelerin özerkliğinin kanunla çizilmiş sınırlar dahilinde korunduğuna, bu kapsamda mahalli seçimlerin, mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin, sahip olacakları kaynakların belirlenmesine ilişkin yetkinin sadece kanun koyucuya ait olduğuna da işaret etmektedir.[30] Ne var ki uygulamada, söz konusu ilkeden beklenen faydanın tam olarak elde edilemediği anlaşılmaktadır. Zira serbest yönetim ilkesi gözetilerek mahalli idareleri merkezi idarenin olası hukuka aykırı müdahalelerinden korumanın amaçlandığı ve bu ilkenin, Fransız Anayasa Mahkemesi tarafından kanunlar yürürlüğe girmeden önce yapılan anayasaya uygunluk incelemesinde dikkate alındığı anlaşılıyorsa da Yüksek Mahkemenin, kanun koyucunun özellikle mahalli idarelerin mali kaynaklarının azaltılması yönünde aşırı müdahalelerini içeren kanunların iptaline ilişkin kararlarının sayısının fazla olmadığı doktrinde vurgulanmaktadır.[31]

Ayrıca 2003 değişiklikleri kapsamında mahalli idarelerin serbest yönetimi ilkesinin yanı sıra, 1958 Anayasası'nın 72'nci maddesine mahalli idarelerin 'yetkilerinin uygulanmasına yönelik olarak düzenleme yetkisini haiz' olduklarına ilişkin ifadenin

---

[25] Bu noktada, mahalli idarelerin karar organlarının halkoylamasıyla göreve gelecek kurullar olduğunu açıkça düzenleyen 1958 Anayasası'nın bu idarelerin yürütme organları konusunda herhangi belirleme içermediğine, dolayısıyla yürütme organlarının merkezi idare tarafından atanmış kişi veya kişilerden oluşmasının önünde bir engel bulunmadığına, nitekim il idareleri bünyesinde valilere verilen görevin, 1871'den başlayarak 1982 değişikliğine kadar bu durum için örnek teşkil ettiğine doktrinde işaret edilmektedir (Michel Verpaux, Christine Rimbault & Franck Waserman, *Les collectivités territoriales et la décentralisation* (12ème édition, La Documentation Française 2021) 68).

[26] Quillien (n 9) 15.

[27] Conseil d'Etat, Assemblée 13 décembre 1968 nº 65205 Fédération nationale des élus républicains, municipaux et cantonaux, publié au recueil Lebon, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007639015> Erişim Tarihi 17 Temmuz 2022.

[28] Conseil Constitutionnel 23 mai 1979 nº 79-104 DC, Loi relative au territoire de la Nouvelle-Calédonie, Recueil de Conseil Constitutionnel 27.

[29] Quillien (n 9) 15.

[30] Plessix (n 20) para 236.

[31] Fransız Anayasa Mahkemesi tarafından mahalli idarelerin serbest yönetimi ilkesinin ihlaline ilişkin başvuruların Anayasa'ya uygunluk incelemesi bakımından öncelikli hak ve özgürlükler arasında değerlendirildiği hususunda bkz Conseil constitutionnel 2 juillet 2010 nº 2010-12 QPC, Commune de Dunkerque (Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 66).

de eklendiği[32] belirtilmelidir. Anılan anayasa değişikliğinden önceki dönemde bazı kanunlarla ve içtihat yoluyla, görev alanlarıyla sınırlı olarak mahalli idarelere tanındığı anlaşılan bu yetki kapsamında yapılan genel düzenleyici işlemlere örnek olarak belediye başkanları tarafından yapılan idari kolluk düzenlemeleri, mahalli idarelerin yetkili kurulları tarafından kurulan mahalli kamu hizmetlerinin işleyiş esaslarına ilişkin düzenlemeler gibi örnekler verilmektedir.[33]

Mahalli idarelerin serbest yönetimi ilkesinin gereklerinden bir diğerinin ise, mahalli idarelerin mali özerkliği[34] ilkesi olduğu belirtilmektedir.[35] Mahalli idarelerin mali özerkliğine ilişkin temel hususlar yine 28 Mart 2003 tarihli Kanun'la 1958 Anayasası'na eklenen 72-2 numaralı maddede[36] belirtilmektedir.[37] Bu doğrultuda Fransa'da mahalli idarelerin kendi bütçelerini besleyecek yeni vergi türleri belirleme yetkileri bulunmamakla birlikte, vergi matrah ve oranını belirlemek üzere kanunla yetkilendirilmeleri mümkündür. Nitekim ilgili kanunlarla ihdas edilen yetkiler uyarınca ve belirlenen sınırlar dahilinde, beldeler ve il idarelerinin dört tür doğrudan verginin oranlarını karara bağlama yetkisi bulunmaktadır.[38] Kanunlarla getirilen düzenlemelerin mahalli idarelerin serbest yönetimini engelleyecek düzeyde vergi gelirlerini sınırlayıcı veya toplam kaynaklarını azaltıcı nitelikte etkilere yol açmasının Anayasa'ya aykırı olacağına işaret eden Fransız Anayasa Mahkemesi kararları da mevcuttur.[39]

---

[32] 1958 Anayasası'nın 72'nci maddesinin 3'üncü fıkrası 2003 yılındaki Anayasa değişikliğinden sonra ve halihazırda şöyledir: '*Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences*' ('Mahalli idareler, kanunla öngörülen koşullar dahilinde, seçilmiş kurullar tarafından kendi kendilerini serbestçe yönetirler ve yetkilerinin uygulanmasına yönelik olarak düzenleme yetkisini haizdirler').

[33] Yasama süreçlerine katılım konusunda Korsika ve denizaşırı mahalli idarelere tanınan yetkiler bulunmaktadır (Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 124).

[34] Jean-Marie Pontier, 'Problèmes de compensation : entre les collectivités territoriales, aussi' (2022) (9) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 2 Nisan 2022.

[35] Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 165.

[36] Anılan düzenleme uyarınca mahalli idareler, 'kanunla belirlenen şartlar dahilinde serbestçe tasarruf edebilecekleri gelirlerden yararlanırlar', 'her nitelikte vergilendirme hasılatının tamamını veya bir kısmını alabilirler', kanunun belirlediği sınırlar dahilinde vergilerin matrah ve oranını belirlemek üzere kanunla yetkilendirilebilirler, mahalli idarelerin 'vergi gelirleri ve diğer öz kaynakları, mahalli idare kategorilerinden her biri için gelirlerinin bütününün belirleyici bir kısmını oluşturur', 'Merkezi [idare] ile mahalli idareler arasında her yetki devri, bu yetkilerin hayata geçirilmesinde kullanılacaklara denk miktarda kaynak tahsisini beraberinde getirir. Mahalli idarelerin giderlerinin artması sonucunu doğuran her yetki ihdası veya artırımı, kanunla belirlenen kaynaklarla birlikte gerçekleşir'.

[37] Plessix (n 20) para 291.

[38] Söz konusu dört vergi türü şunlardır: 2023 yılından itibaren sadece ikincil nitelikli yerleşme durumları için ödenecek olan ve gerçek kişiler tarafından ödenen *taxe d'habitation* (ikamet vergisi), ilgili taşınmazların maliklerinin mükellef olduğu *taxe foncière sur les propriétés bâties* (yapılı taşınmazlarda emlak vergisi) ve *taxe foncière sur les propriétés non-bâties* (yapısız taşınmazlarda emlak vergisi) ile ilgili mahaldeki şirketler tarafından ödenip 2010 yılında kaldırılan mesleki verginin yerini alan *contribution économique territoriale* (bölgesel ekonomik katkı) (bkz Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 199-200).

[39] Conseil constitutionnel 28 décembre 2000 nº 2000-442 DC, Loi de finances pour 2001 JORF n° 303 du 31 décembre 2000.

2. *Décentralisation* (Yerinden Yönetin) Esasının 2003 Yılında Anayasal Güvenceye Kavuşması ve Mahalli İdareler İçin Genel Yetki Hükmü

Fransa'da İkinci Dünya Savaşı'nın sonlarından 1982 yılına kadar, bir yandan ilgili dönemdeki planlama faaliyetleri ile bölgelerin ekonomik kalkınmasını hedefleyen bölgesel gelişme politikaları, diğer taraftan toplumsal katılımcılığın artırılması eğiliminin 1960'lı yılların sonlarına doğru merkezi idare nezdinde kabul görmesi, yer bakımından yerinden yönetim esasının sınırlı da olsa hayata geçirilmesine yönelik düzenleme ve uygulamalara zemin oluşturmuştur.[40] Fransa'da *décentralisation* (yerinden yönetim) esası için 'Birinci Perde' olarak anılan 1982-1999 yılları arasında dönemde, yer bakımından yerinden yönetim esasını uygulamada güçlendirecek bir dizi kanun yürürlüğe konmuştur.[41]

Halen sürmekte olan 1958 Anayasası döneminde ancak 1982'den itibaren kabul gördüğü anlaşılan yerinden yönetim esasının, 1958 Anayasası'na 2003 yılında eklenmesine ilişkin Anayasa değişikliğinin gerekçesinde, '*Décentralisation* (yerinden yönetim), bir idari teşkilatlanma ilkesi olarak, ulusun birliğini sorgulamaksızın demokratik yaşamı zenginleştirir ve eşitlik ilkesinin daha etkin, daha az soyut bir şekilde uygulanmasına katkı sunar'[42] ifadelerinin yer aldığı görülmektedir.

Yerinden yönetim esasının anayasal güvenceye kavuşmasının devamı olarak, 1958 Anayasası'nın 72'nci maddesine eklenen ve açıkça anılmasa da sübzidiarite

---

[40] Yer bakımından yerinden yönetim esasının sınırlı da olsa uygulama alanı bulduğu yaklaşık kırk yıllık süreçte, esasen üç ayrı girişim dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, Fransa 1946 Anayasası'nın (IV. Cumhuriyet Anayasası) 87'nci maddesinde yer alan 'Mahalli idareler, halkoylamasıyla seçilen kurullar eliyle kendilerini serbestçe yönetirler' ve 'bu kurulların kararlarının uygulanması belediye başkanları veya başkanları tarafından sağlanır' hükümlerinin özellikle ikincisi uyarınca il idaresinin yürütme organının başı olan valinin yerini il genel meclisi başkanın alması, ancak söz konusu düzenlemenin hiç uygulanmamış olmasıdır.
İkincisi, 1958 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra bölge idarelerinin mahalli idare statüsünü de kazanmasına yönelik ve dönemin devlet başkanının da desteğini alan kanuni düzenlemenin, 27 Nisan 1969 tarihli referandum sonucunda %53 oyla kabul görmemesi ve ancak 1972'de, bölge yönetimlerine yönelik sınırlı bir reformun yapılabilmesidir.
Sonuncusu ise, dönemin cumhurbaşkanı tarafından yapılan bir görevlendirme uyarınca 1974-1976 yılları arasında hazırlanan ve pek çok alanda mahalli idarelerin haiz olması gereken görev ve yetkilerin merkezi idarenin bünyesinde toplanmış olmasının, merkezi idarenin işleyişini olumsuz etkilediği sonucuna varılan bir rapor üzerine, mahalli idarelerin yükümlülüklerinin geliştirilmesine yönelik 152 maddelik bir kanun tasarısı hazırlanmış olmasına karşın, merkezi idarenin ağırlıklı yetkilerine ilişkin önemli değişiklikler getirmeyen bu metnin de kanunlaşmamış olmasıdır. Nitekim bu tasarı, 1981 yılında yapılan cumhurbaşkanlığı seçiminin ardından çok daha geniş kapsamlı bir reform yapılması düşünülerek göz ardı edilmiştir (Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 318-321).

[41] Doktrinin Fransa'da *décentralisation* (yerinden yönetim) esası için 'Birinci Perde' olarak kabul ettiği dönemde yayınlanan kanunlarla getirilen değişiklikler şöyle özetlenebilir: 82-213 sayılı ve 2 Mart 1982 tarihli Kanun, mahalli idarelerin işlemleri üzerinde idari vesayet müessesesini kaldırmış ve bunun yerine idare yargıcı tarafından uygulanacak a posteriori bir denetim yetkisi öngörmüş, il idareleri ile bölge idarelerinde yürütme yetkisini il meclisi ve bölge meclisi başkanlarına vermiştir. Nüfusu 3500 kişi ve daha fazla olan beldeler için yeni seçim sisteminin öngörülmesi ile imar, sosyal hizmetler, mesleki eğitim, ortaokul ve liseler gibi alanlarda merkezi idarenin haiz olduğu yetkilerin bir bölümünün mahalli idarelere aktarılması, 1983 yılında yayımlanan kanunlarla gerçekleştirilmiştir. Mahalli kamu personeline ilişkin bazı düzenlemeler, mahalli idareler bünyesinde seçimle göreve gelenlerin hukuki statüsüne ilişkin ilk belirlemeler, bölge idareleri için yeni seçim sistemi, seçmenlerden görüş alınması gibi mahalli demokrasi uygulamalarına yönelik ilk usuller ve beldelerarası iş birliğine yönelik düzenlemeler yine bu kapsamda yayımlanmıştır (Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 9-10).

[42] Söz konusu ifadenin Fransızca metni şöyledir: '*(...) Principe d'organisation administrative, la décentralisation, sans remettre en cause l'unité de la Nation, enrichit la vie démocratique et contribue à une application plus effective et moins abstraite du principe d'égalité. (...)*' (Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, N° 24 rectifié, Sénat, Session ordinaire de 2002-2003, Annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 2002, <http://www.senat.fr/leg/pjl02-024.html> Erişim Tarihi 19 Temmuz 2022.

ilkesinin gereklerini karşıladığı anlaşılan ikinci fıkra şöyledir: 'Mahalli idareler, kendi kademelerinde en iyi şekilde uygulanabilecek yetkilerin bütünü için karar almaya ehliyetlidirler.' (1958 Anayasası md 72/2). Bu fıkranın eklenmesi suretiyle mahalli idarelere yer bakımından yetki alanları içinde en iyi şekilde uygulanabilecek tüm yetkileri hayata geçirme imkânı tanındığı, böylelikle devletin üniter niteliği korunmakla birlikte merkezi idarenin yetkileri ile mahalli idarelerin yetkileri arasına bir çizgi çekilmesini sağlayan ve Avrupa Birliği hukukunda sübzidiarite ilkesi olarak anılan ilkenin de anayasal güvenceye kavuşturulduğu belirtilmektedir.[43]

İşte bu düzenlemenin aynı zamanda, Fransız hukukunda *clause générale de compétence* (genel yetki hükmü) olarak anılan ve kanunun merkezi idareyi veya bir başka mahalli idareyi açıkça yetkilendirmediği, mahalli kamu yararı bulunan ve söz konusu kamu yararının, ilgili mahalde yaşayanların ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bir kamu yararına somut olarak karşılık geldiği tüm konularda, mahalli idarelerin ihtiyari ve tamamlayıcı mahiyette eylem ve işlem tesis etmelerinin önünde hiçbir engel bulunmadığına, dolayısıyla bu tür alanlarda mahalli idarelerin genel yetkili olduğuna ilişkin ilkeye de işaret ettiği belirtilmektedir.[44] *Code général des collectivités territoriales* (Mahalli İdareler Genel Kodu) içinde yansımasını bulan bu ilke, belirli koşulların mevcudiyeti durumunda yetkilerin kanunda tek tek sayılmış olması gerekmeksizin mahalli idareye yer bakımından yetki alanına ilişkin eylem ve işlemleri yapma imkânı tanımaktadır.[45] Mahalli idarelere konu bakımından geniş bir yetki alanı tanıyarak, mahalli idarelerin merkezi idare ve diğer mahalli idarelerin müdahaleleri karşısında güçlenmelerini sağlamayı amaçlayan[46] bu ilke, yetki alanına yönelik bir düzenleme olmanın ötesinde, idari yargı denetimine tabi olmak koşuluyla yerel kamu yararını gerçekleştirmeleri için mahalli idarelere kanunla tanınmış bir özgürlük[47] olarak değerlendirilmiştir.[48]

Fransız hukukunda genel yetki hükmü ilk kez 1884 tarihli Belediye Kanunu'nda düzenlenmiş olup, 1982 yılında mahalli idareleri güçlendirmek amacıyla yapılan

---

43 Nitekim söz konusu 2003 yılı değişiklikleri kapsamında 1958 Anayasası'na eklenen 37-1 numaralı maddeyle öngörülen *experimentation* (deney) uygulamasının, bir yetkinin kullanımında yerel kamu yararının bulunup bulunmadığının tespitini, dolayısıyla ilgili yetkiyi kullanması gereken idarenin merkezi idare ile mahalli idareler arasından isabetli olarak tespitini etkin şekilde sağlayacağı belirtilmektedir (Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, N° 24 rectifié, Sénat, Session ordinaire de 2002-2003, Annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 2002, <http://www.senat.fr/leg/pjl02-024.html> Erişim Tarihi 19 Temmuz 2022).

44 Plessix (n 20) para 236.

45 Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 310.

46 Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 111.

47 Gérard Marcou, '*L'Etat, la décentralisation et les régions*' (2015) (156) Revue française d'administration publique 901.

48 Bu kapsamda, ilgili mahalli idarenin genel yetki hükmüne dayanarak yapacağı eylem veya işlemin yerel kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik olması ve bu amaçla idarenin kullanacağı yetkinin kanunla bir başka idareye verilmemiş olması gerekmektedir. İlgili yetkinin kanunla bir başka mahalli idareye bırakılmış olması halinde veya mahalli nitelik taşımayan konularda yerel kamu yararı bulunmadığı kabul edilmekte olup, ilgili mahalli idarenin yer bakımından yetki alanında özel sektörün faaliyet göstermediği veya başarısız olduğu konularda, kanunla öngörülmüş olmadıkça genel yetki hükmüne dayanarak iktisadi ve ticari kamu hizmetleri kurulmasında da yerel kamu yararı bulunmadığı belirtilmektedir (Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 116).

düzenlemeler çerçevesinde il idareleri ve bölge idarelerinin de yararlanılacağı şekilde genişletilmiştir.[49] Ne var ki 2009 yılında başlayan tartışmalar neticesinde 2015 yılında yayımlanan bir kanunla[50] il idareleri ve bölge idareleri genel yetki hükmünün uygulama alanı dışında bırakılmış[51] ve bu idareler için *principe de spécialisation des compétences* (yetkide uzmanlaşma ilkesi) geçerli hale gelmiştir.[52] Günümüz Fransız mevzuatında geçerliliğini sadece *commune* (belde) idareleri için koruyan genel yetki hükmü, 'Belediye meclisi aldığı kararlarla beldenin işlerini düzene koyar'[53] hükmüyle ifade ediliyor olsa da belediyelerin sunmakla yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin (örneğin, il valisinin görüşü alınarak kurulan devlet okullarında verilen temel eğitim ve ana sınıfı hizmetleri gibi) kanunda sayıldığı[54] görülmektedir.

Fransız idare hukukundaki genel yetki hükmü müessesesinin, idarenin kanuniliği ilkesinin geçerli olduğu ve 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin kanunda sayma yoluyla düzenlendiği[55] Türk idare hukuku açısından değerlendirilmesi ise, idarenin teşkilatlanması ve işleyişi alanında iki hukuk sistemi arasında önemli farklar bulunduğu düşüncesini güçlendirmektedir.

3. *Décentralisation* (Yerinden Yönetim) Esası Bakımından Beklenen Düzenleme: Şubat 2022'de Yayımlanan 2022-217 sayılı '3DS' Kanunu

Décentralisation (yerinden yönetim) esasının Fransız hukukundaki gelişiminde 'İkinci Perde' olarak kabul edilen dönem, 1958 Anayasası'nda 2003 yılında yapılan değişikliklerle başlamış ve *décentralisation* (yerinden yönetim) esasının güçlendirilmesine yönelik bu değişikliklerin ardından, merkezi idarenin yetkilerinden bir bölümünün mahalli idarelere devredilmesini öngören 13 Ağustos 2004 tarihli Kanun[56] yürürlüğe girmiş olmakla birlikte, öngörülen tüm değişiklikler tamamlanamadan söz konusu 'İkinci Perde'nin 2010 yılında sonlandığı anlaşılmaktadır.[57] Zira, tüm bu yenilikçi düzenlemelere karşın konuya ilişkin tartışmalar devam etmiş, yapılan değişiklikler 2009'da yeniden sorgulanmış, *commune* (belde) idarelerinin sayısını azaltmayı hedefleyen, il idareleri ile bölge idarelerinin

[49] Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 111.

[50] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République JORF n° 0182 du 8 août 2015.

[51] Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 310.

[52] Bertrand Faure, 'La clause générale de compétence et le chercheur' (2015) (33) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 19 Mayıs 2022.

[53] Code général des collectivités territoriales, L 2121-29/1: '*Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.*' (Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 348).

[54] 2022 yılı Şubat ayında yayımlanan Kanun'la belediye meclislerine beldedeki yollar (özel mülk olmakla birlikte trafiğe açık olanlar dahil) ile yerleşim yerlerini isimlendirme, mesken nitelikli olanlar ile diğer binaları numaralandırma ve bu verileri kamunun yararlanmasına sunma yükümlülüğü de getirilmiştir.

[55] Nur Kaman, 'Mahalli İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç' (2020) 7 (1) İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 74, 75.

[56] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales JORF n° 0190 du 17 août 2004.

[57] Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 11.

yetkilerini sınırlayarak bu idarelerin genel yetki hükmünü kullanması imkanını kaldıran 16 Aralık 2010 Kanun[58] yürürlüğe konmuş olup, bu Kanunun doğurduğu hukuki sonuçlar yerinden yönetim esasında 'Üçüncü Perde' olarak da 'Yeniden Merkezileşmede Birinci Perde' olarak da[59] nitelenmektedir.

Sonraki aşamada, Cumhurbaşkanının ve Millet Meclisindeki çoğunluğun 2012-2016 yılları arasında değişmesiyle birlikte *décentralisation* (yerinden yönetim) esasını güçlendirmeye ve mahalli idarelerin işleyişindeki etkinliği artırmaya yönelik olarak yapılan kanuni düzenlemeler şöyle sıralanabilir: İl özel idarelerinin beldeler ile bölge idareleri arasında birleştirici bir rol oynamasını öngören, birden çok beldenin belirleyecekleri kamu hizmetlerini birlikte sunmalarına yönelik iş birliği imkanlarını güçlendiren 2015-991 sayılı Kanun,[60] *région* (bölge) idarelerinin sınırlarının yeniden belirlenerek mahalli seçim takvimini yeniden düzenleyen 2015-29 sayılı Kanun[61] ve *commune nouvelle* (yeni belde) adı verilen idari birimlerin tabi oldukları hükümleri de içeren iki yeni kanun,[62] mahalli idareler bünyesinde halkoyuyla gelen görevlilerin görevlerini ifa etmelerinin kolaylaştırılmasına,[63] milletvekilliği ile mahalli idarelerde halkoyuyla gelinen görevlerin örtüşmediğine,[64] kamu kurumlarında saydamlığın artırılmasına ve seçimle göreve gelen kamu görevlileri arasında çıkar çatışmalarının önlenmesine[65] yönelik düzenlemeleri içeren kanunlar.[66] Ayrıca, mahalli idarelerde görevli kamu personelinin statüsünde 2019-828 sayılı Kanun'la[67] değişiklikler yapılmış olup, mahalli idarelerin işleyişinde etkinliğin artırılmasına yönelik düzenlemeler içerdiği belirtilen 2019-1461 sayılı Kanun[68] kapsamında ise belediye başkanlarına yeni kolluk yetkileri ve idari para cezası uygulama yetkisi tanınmış, halkoyuyla göreve gelen belediye görevlilerinin görevlerini daha etkin şekilde ifa etmelerine yönelik eğitim imkanları öngörülmüş, kendi aralarında iş birliğine giden belediyelerin bu çerçevedeki temsil kabiliyetlerinin artırılmasına yönelik düzenlemelere yer verilmiştir.[69]

---

58 Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales JORF n° 0292 du 17 décembre 2010.

59 Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 11-12.

60 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République JORF n° 0182 du 8 août 2015.

61 Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral JORF n° 0014 du 17 janvier 2015.

62 ibid; Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle JORF n° 0261 du 9 novembre 2016.

63 Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat JORF n° 0077 du 1er avril 2015.

64 Loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen JORF n° 0040 du 16 février 2014.

65 Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique JORF n° 0238 du 12 octobre 2013.

66 Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 12-13.

67 Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique JORF n° 0182 du 7 août 2019.

68 Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique JORF n° 0301 du 28 décembre 2019.

69 Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 14-15.

Mahalli idarelerin güçlendirilmesini ve yerel demokrasi uygulamalarının artırılmasını hedefleyen tüm bu kanuni düzenlemelere karşın, Fransa'da 2018 yılı Kasım ayında ortaya çıkan, *Mouvements des gilets jaunes* (Sarı Yelekliler Hareketi) olarak anılan ve üç yıldan uzun süre devam edecek olan yoğun toplumsal olaylar üzerine 2019 yılında *Grand débat national* (Ulusal Büyük Münazara) başlatılmış, bu toplantılar çerçevesinde yapılan tespitler dikkate alınarak hazırlanıp 2022 yılı Şubat ayında yayımlanan ve kısaca '3DS Kanunu' olarak anılan 2022-217 sayılı Kanun sonrasında dahi *décentralisation* (yerinden yönetim) esası konusundaki tereddütlerin varlığını koruduğu doktrinde[70] ifade edilmiştir.

Söz konusu Kanunun kısaca '3DS Kanunu' olarak anılması, Kanun başlığında[71] yer alan farklılaşma (*différenciation*), yerinden yönetim (*décentralisation*), yetki genişliği (*déconcentration*) ve basitleştirme (*simplification*) kavramlarının baş harflerinin yan yana getirilmesinden kaynaklanmaktadır. Anılan Kanunun hazırlık aşamasında açıklanan ve bu Kanunla ulaşılması öngörülen hedefler şöyle sıralanabilir: İdari faaliyetleri daha etkin hale getirmek amacıyla yerinden yönetim sistemini mükemmelleştirmek, mahalli idarelerden her birinin kendi ihtiyaçlarına uygun kanun ve yönetmelikleri uygulayabilmesini sağlamak için farklılaşmaya imkân vermek, merkezi idareyi hizmetten yararlanan halka daha yakın ve yerel özellikleri daha etkin karşılayan kararları alabilecek duruma getirmek amacıyla yetki genişliği ilkesini güçlendirmek.[72]

2022-217 sayılı Kanun'la getirilen değişiklik ve yenilikler arasında belki de en çok dikkat çeken konu, farklılaşma ilkesidir. Mahalli İdareler Genel Kodu'nda bu ilkenin düzenlendiği madde uyarınca;

> (…) bir mahalli idareler kategorisine yetki verilmesine ve yetkilerin uygulanmasına ilişkin olarak uygulanan kurallar, aynı kategoride yer alan mahalli idarelerin durumlarındaki nesnel farklılıkların dikkate alınması amacıyla ve sonuçta ortaya çıkan uygulama farkının orantılı ve bunları öngören kanunun amacıyla ilişkili olması koşuluyla, eşitlik ilkesi gözetilerek farklılaştırılabilir.[73]

Fransız hukukunda daha önce de tartışma konusu olduğu görülen[74] farklılaşma ilkesinin 2022-217 sayılı Kanun'da bir tanımının yapılmamış olması eleştirilmekte,

[70] Jean-François Brisson, 'La loi du 21 février 2022 et la décentralisation' (2022) (24) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 4 Ağustos 2022.

[71] Anılan Kanunun 'Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale' şeklindeki başlığının Türkçe tercümesi şöyle olabilecektir: 2022-217 sayılı Farklılaşmaya (*Différenciation*), Yerinden Yönetime (*Décentralisation*), Yetki Genişliğine (*Déconcentration*) ve Mahalli Kamusal Faaliyeti Basitleştirmeye (*Simplification*) Yönelik Çeşitli Önlemlere İlişkin Kanun.

[72] Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 17.

[73] Söz konusu maddenin Fransızca metni şöyledir: '*Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit*' (Code général des collectivités territoriales, L 1111-1-3).

[74] Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 358.

halihazırda geçerli olan yerinden yönetim esasının mahalli özellikleri ve bunların yol açtığı uygulama farklılıklarını gözetmeyi gerektirdiği ve genel yetki hükmünün uygulanması yoluyla (bu imkan ellerinden alınan *région* (bölge) ve *département* (il) idareleri dışındaki) mahalli idarelerin kendi ihtiyaçlarına uygun hukuki sonuçları doğuracak kararları alabildikleri bir hukuki çerçeve mevcut olmasına karşın farklılaşma ilkesinin hayata geçirilmesinin, mahalli idareler için isabetli ve elverişli sonuçları sağlamaktan ziyade, bu idareler arasındaki farkların artmasına, dolayısıyla istisnai özelliklerin gözetildiği bir yerinden yönetim anlayışının oluşmasına, böylelikle de giderek artan ve uzun vadede de parçalanmalara neden olabilecek bir rekabet ortamını doğmasına neden olabileceği[75] belirtilmektedir.

2022-217 sayılı Kanun'un başlığında dahi yetki genişliği ilkesinin anılıyor olmasının, Fransa'da merkezden yönetim esasına ilişkin müesseselere değinilmeksizin yerinden yönetim esasının güçlendirilmesine yönelik bir adım atılamayacağının göstergesi olduğu, nitekim yasama sürecinin Senato aşamasına ilişkin tutanaklardan hareketle, 'yerel aktörlerin istikrarın korunmasına yönelik iradesi karşısında duyarlık gösteren hükümetin, temel kurumsal dengeleri değiştirmenin isabetli olmadığı sonucuna vardığı',[76] bu durumda da 2022-217 sayılı Kanun'un 'yerinden yönetim esası için yeni bir dönem inşa etmek' hedefinin ortadan kalktığı doktrinde açıkça ifade edilmektedir.[77]

Tüm bu tespitlerin yanı sıra, 2022-217 sayılı Kanun'un içerdiği 217 maddenin çoğunun yüzeysel düzenlemeler getirdiği,[78] yetki genişliği ilkesinin uygulanmasına yönelik düzenlemeler alanında Fransız hukukunda kural olarak hükümet yetkili olmasına karşın konuya ilişkin olarak anılan Kanun'da düzenlemelere yer verildiği ve 'hayal kırıklığı'na yol açan[79] bu düzenlemelerin uygulamadaki sorunlara çözüm sunacak nitelikte olmadığı[80] belirtilmektedir.

2022-217 sayılı Kanun'un *simplification* (basitleştirme) amacıyla getirdiği yeniliklerin ise, özellikle mahalli idarelerin görev ve yetkilerini kullanırken karşılaştıkları pratik sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik olan düzenlemeler bakımından isabetli olduğu belirtilmektedir. Bu kapsamda, idarenin bilgi ve iletişim

---

75 Nelly Ferreira, 'La différenciation des compétences : réelle innovation ou mystification ?' (2022) (5) Actualité Juridique Collectivités Territoriales 240, 243 <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 1 Eylül 2022.

76 Vincent Aubelle & Eric Kerrouche, *La Décentralisation. Pour, contre ou avec l'Etat ?* (1ère édition, La Documentation Française 2022); Exposé des motifs de la Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000043496065/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&detailId=> Erişim tarihi 30 Ağustos 2022.

77 Morgane Letanoux, 'Quelle intercommunalité après la loi 3DS ?' (2022) (5) Actualité Juridique Collectivités Territoriales <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 1 Eylül 2022.

78 Jean-Marie Pontier, 'Loi 3DS : sélection à faire dans un catalogue' (2022) (5) Actualité Juridique Collectivités Territoriales 233 <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 1 Eylül 2022.

79 Nicolas Kada, 'Déconcentration: un D peut en cacher un autre' (2022) (24) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 20 Temmuz 2022.

80 Brisson (n 70).

teknolojilerindeki gelişime uyumunun sağlanması için Fransa'da son yirmi yıldır yürütülen çalışmalar doğrultusunda 2022-217 sayılı Kanun'la getirilen yenilikler arasında, *commune* (belde) idareleri dışındaki mahalli idareler ile beldeler arası iş birliğine yönelik kamu kurumlarının karar organlarının ve varsa daimî komisyonlarının toplantılarının telekonferans yoluyla gerçekleştirilmesi ve mahalli idareler arasında dijital yollarla bilgi değişimine ilişkin düzenlemeler dikkat çekmektedir.[81]

Sonuç olarak *simplification* (basitleştirme) amacıyla ortaya konan hükümleri dışında, yerinden yönetim esasının gelişimi konusunda beklentileri karşılamadığı açıkça görülen söz konusu Kanunun, 'bu Kanunla birlikte kendimizi, zayıf kapsamlı hükümlerin, kapsamı olmayanlarla omuz omuza verdiği devasa bir trafik sıkışıklığı ile karşı karşıya buluyoruz'[82] ifadeleriyle çok sert şekilde eleştirildiği belirtilmelidir.

III. Mahalli İdarelerin Merkezi İdare Gölgesindeki Teşkilatlanması ve İşleyişi

Günümüzde Fransa'daki mahalli idare teşkilatı, Türk hukuk sistemindeki belediye ve köylere denk gelen *commune83 (belde) idareleri, il özel idarelerine denk gelebilen département* (il) idareleri, Türkiye'de ülkenin bütününe yayılmış ve ülkenin yüzölçümünün tamamını paylaşmış mahalli idare statüsünde bölge idareleri bulunmadığından Türk hukukunda karşılığı olmayan *région* (bölge) idareleri, özel statülü mahalli idareler ve yine Türk hukukunda karşılığı bulunmayan denizaşırı topluluklardan oluşmaktadır.[84] Yetkili oldukları coğrafi alan itibarıyla beldelerin, il idarelerinin ve bölge idarelerinin yer bakımından yetki alanı içinde, il idarelerinin ise bölge idarelerinin bünyesinde yer aldığı belirtilmelidir.

Mahalli idarelerle ilişkileri bakımından önem taşıyan merkezi idarenin taşra teşkilatının yapılanması ise, *sous-préfet* (kaymakam) tarafından yönetilen *arrondissement* (ilçe) idaresi, bunları kapsayan ve *préfet* (il valisi) tarafından yönetilen *département* (il) idaresi ile illeri kapsayarak yine *préfet* (bölge valisi) tarafından yönetilen ve Türk idari teşkilatında muadili bulunmayan *région* (bölge) idaresi şeklinde olup, Türk idare hukuku açısından karşılığı bulunmayan bir diğer husus ise, mahalli idare niteliğindeki *commune* (belde) idarelerinin yöneticisi olan ve halkoyuyla seçilerek göreve gelen belediye başkanlarının, aynı zamanda merkezi idarenin taşra teşkilatındaki görevlisi olarak da bazı yetkilerle donatılmış olmasıdır.[85]

---

81 Eveillard Gweltaz, 'Le volet simplification de la loi 3DS' (2022) (24) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation/>, Erişim Tarihi 4 Ağustos 2022.

82 Bertrand Faure, 'Différenciation' (2022) (24) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 4 Ağustos 2022.

83 Onar, Cilt II (n 13) 612-613.

84 1958 Anayasası'nın 72'nci maddesinin ilk fıkrası şöyledir: '*Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa*'.

85 Plessix (n 20) para 232.

Bu ilk belirlemeler doğrultusunda, *commune* (belde) (1), *département* (il) (2) ve *région* (bölge) (3) idarelerinin teşkilatlanmalarının genel özellikleri ile organları, merkezi idare ile ilişkileri açısından Türk idare hukuku bakımından dikkat çekici olduğu tespit edilen özellikleri vurgulanarak ele alınacaktır. Bu kapsamda, mahalli idare statüsü bulunmamakla birlikte, Fransa'da mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması alanında çok önemli rol oynadığı görülen ve Türk hukukundaki büyükşehir belediyelerinin Fransız hukukundaki karşılığı olan idareleri de içerebilen beldelerarası iş birliğine yönelik mahalli kamu kurumlarına da değinilecektir.

1. *Commune* (Belde) İdaresi

Kökleri Orta Çağ'a uzanan *commune* (belde), Fransa'daki en eski ve en temel mahalli idare birimidir.[86] Fransız Devrimi sırasında yayımlanan 14-22 Aralık 1789 Kanunu, bucak, köy, kasaba, şehir gibi topluluk halinde yaşamın söz konusu olduğu tüm birimlerin *commune* (belde) statüsünü haiz olacağını öngörmüştür.[87] Bu Kanunla birlikte beldeler arasında karar ve yürütme organları bakımından o zamana kadar görülen farklılıklar ortadan kaldırılmış, beldelerin seçimle iş başına gelen ve karar organı üye sayısı ilgili belde nüfusuna oranlanarak belirlenen belediyeler tarafından yönetilmesi ve beldelerde kanunlara uyulmasını sağlamakla da savcıların görevli olması düzenlenmiştir.[88] Bu kapsamda merkezi idare karşısında beldelerin bağımsızlığı meselesinin XVII. yüzyıldan XX. yüzyılın sonlarına kadar tereddüt ve karşıtlıkların sıklıkla görüldüğü düzenleme ve uygulamalara konu olduğu ve merkezi idarenin belde idareleri üzerindeki idari vesayet yetkisinin 1982 yılındaki kanun değişikliğine kadar varlığını koruduğu anlaşılmaktadır.[89]

Commune (belde) idaresi sayısı 1 Ocak 2022 itibarıyla 34 955 olarak verilmektedir.[90] Kendi kamu tüzel kişiliğini haiz olan ve her biri bir belediye tarafından yönetilen beldelerin karar organı *conseil municipal* (belediye meclisi), yürütme organı ise *maire* (belediye başkanı) ve yardımcılarıdır.

Conseil municipal (belediye meclisi) üyeleri, altı yıllık görev süresi için kural olarak ilgili beldede ikamet eden ve mevzuatta belirtilen diğer koşulları da taşıyan adaylar arasından doğrudan halkoylamasıyla seçilmektedir.[91] Fransız hukuk sisteminde belediye meclisi, kendi üyeleri arasından yürütme organını oluşturacak belediye

[86] Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 345.

[87] Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 25.

[88] Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 345.

[89] Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 345.

[90] Lionel Sebbane, 'Stabilité du nombre de communes et d'EPCI à fiscalité propre en 2021 et ralentissement de la baisse du nombre de syndicats' (2022) (163) Bulletin d'information statistique, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec des collectivités territoriales, Direction générale des collectivités locales, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2022-03/BIS_163%20interco%202022.pdf> Erişim Tarihi 17 Temmuz 2022.

[91] Belediye meclisi üyeleri, toplamı her zaman tek sayı olacak şekilde, 100 kişiden az nüfuslu beldelerde yedi üye, nüfusu üç yüz bin ve daha fazla olan beldelerde 69 üye olmak üzere seçilmektedir (Quillien (n 9) 56).

başkanını ve yardımcılarını seçmenin ötesinde, *commune* (belde) için mahalli kamu hizmetlerinin kurulması ve kaldırılması, bütçenin onaylanması, mahalli vergilerin oranlarının belirlenmesi, taşınmaz alım ve satımı, yargı organları önünde mahalli idareyi temsil yetkisini kullanması için belediye başkanının görevlendirilmesi ve yukarıda değinilen genel yetki hükmü kapsamındaki yetkilerin kullanılmasında tek yetkili organdır; genel yetki hükmünden kaynaklananlar da dahil olmak üzere, bu yetkiler belediye başkanı tarafından tek başına kullanılamaz.[92]

Belediye meclisi üyeleri tarafından ve meclisin kendi içinden seçilen belediye başkanı ve yardımcıları ise yürütme organı olup, belediye başkanının belediyenin 'yürütme organı' sıfatıyla belediye meclisine başkanlık etmek, belediye meclisinin kararlarını (karşı görüşte oldukları da dahil) hazırlamak ve uygulamak, belediye meclisi tarafından kurulan mahalli kamu hizmetleri ve onaylanan bütçe dahilinde belediyenin hizmet birimlerinin ve çalışanlarının organizasyonu ile işleyişini sağlamak, genel yetki hükmü dışında kalan ve Mahalli İdareler Genel Kodu'nda sayılmak suretiyle belediyelere verilmiş 29 kalem yetki arasından belediye meclisinin kendisine yetki devri yaptığı konulardaki yetkileri kullanmak gibi yetkileri bulunmaktadır.[93]

Bu noktada, *commune* (belde) belediye başkanları ile merkezi idare arasında belirli konularda kurulan hiyerarşi ilişkisi (a) ile *commune* (belde) idareleri arasında kamu hizmeti sunumu veya bölgesel kalkınma amacıyla iş birliğine yönelik olarak kurulan ve Türk hukukunda büyükşehir belediyelerine denk geldiği anlaşılan idari birimleri de kapsayan kamu kurumları (b) dikkat çekmektedir.

a. *Commune* (belde) belediye başkanları ile merkezi idare arasındaki hiyerarşik ilişki

Belediye başkanın yukarıda anılan yetkilere belde belediyesinin 'yürütme organı sıfatıyla' haiz olduğunun vurgulanmasının nedeni, belediye başkanının ve yardımcılarının, ilgili beldenin coğrafi sınırları içinde yer aldığı ilin valisi ve yine görevli Cumhuriyet Savcısı ile hiyerarşik ilişki içinde olmaları ve ilgili mevzuat uyarınca merkezi idarenin beldedeki temsilcisi sıfatını da taşımalarıdır.[94] İl valileri ve Cumhuriyet Savcılarının, mahalli idare seçimleri sonucunda göreve yeni başlayan *commune* (belde) belediye başkanlarını davet ederek merkezi idarenin görevlisi sıfatıyla sahip oldukları yetkileri açıklamakla yükümlü oldukları[95] belirtilmelidir.

92 Quillien (n 9) 68-70.

93 Quillien (n 9) 75-77.

94 Quillien (n 9) 82.

95 Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 (n 68) (Quillien (n 9) 85).

Bu kapsamda belde belediye başkanı, merkezi idarenin görevlisi sıfatıyla valinin astı olarak[96] beldede kanunların ve yönetmeliklerin ilanını ve uygulanmasını sağlamakla, genel güvenlik tedbirlerinin uygulanmasını sağlamakla ve kanunlarla verilen, örneğin genel seçimler ile mahalli idareler seçimleri için ilgili beldede hazırlıkların ve organizasyonun yapılması, yabancılar için kısa dönem ikamet izinlerinin verilmesi, yabancı ülkelerin idari makamlarına yönelik belgelere apostille şerhi verilmesi gibi görevleri yerine getirmekle, valinin bu alanlardaki emir ve talimatlarının gereğini yapmakla görevli olup, bu görevleri gereği gibi yerine getiremediği takdirde valinin belediye başkanının anılan yetkilerini ikame etme yetkisi bulunmaktadır.[97]

Belde belediye başkanı Cumhuriyet Savcısının astı olarak ise, adli kolluk görevlisi statüsünü haiz[98] olmakla birlikte, belediye başkanlarının adli kolluk faaliyetlerine ilişkin hukuki ve teknik bilginin yanı sıra gerekli teknik donanımdan da sıklıkla yoksun olmaları nedeniyle bu yetkilerin uygulamada sıklıkla hayata geçirilmediği doktrinde belirtilmektedir.[99] Ne var ki belediye başkanı, yine merkezi idarenin taşra teşkilatındaki görevlisi statüsü kapsamında kişilerin medeni haline ilişkin nüfus hizmetlerinin (*services de l'état civil*) sunulmasını sağlamakla görevli olup doğum, evlilik, ölüm kayıtlarını merkezi idarenin görevlisi olarak tutmak ve bu faaliyetlere ilişkin olarak Cumhuriyet Savcısının talimatlarını gözetmekle de yükümlüdür.[100]

Fransa'da mahalli idare statüsü bulunan *commune* (belde) yönetim organı olan belde belediye başkanının merkezi idare ile hiyerarşik ilişki içinde olması sonucunu doğuran bu düzenlemeler Türk idare hukuku perspektifinden, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki baskın konumunun - idari vesayet yetkisinin çok ötesine geçerek - seçimle göreve gelen belde belediye başkanıyla hiyerarşik ilişki tesis edilmesi noktasına varan bir ifadesi olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu hiyerarşik ilişkiye dair düzenlemelerin 1800 yılından[101] bu yana yürürlükte olması ise, varılan bu sonucu desteklemektedir. Zira, söz konusu hiyerarşik ilişkinin tesis edilmesinin nedeni, yaklaşık iki yüz yirmi yıl önce haberleşme ve ulaşım imkanlarının sınırlılığı içinde bazı idari faaliyetlerin işleyişini sağlayabilme amacı olsa dahi, söz konusu yetkilerin günümüzde merkezi idarenin taşra teşkilatına bırakılarak örneğin, *sous-préfet* (kaymakam) tarafından kullanılması veya doğrudan mahalli idarelere

---

96 Philippe Jacquemoire, 'Le maire, agent de l'État : un concentré de déconcentration' (2022) (2) Actualité Juridique Collectivités Territoriales <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 22 Mart 2022.

97 Kanunlarla belde belediye başkanına ve yardımcılarına verilen söz konusu yetki ve görevlere örnek olarak, genel seçimler ile mahalli idareler seçimleri için ilgili beldede hazırlıkların ve organizasyonun yapılması, yabancılar için kısa dönem ikamet izinlerinin verilmesi, yabancı ülkelerin idari makamlarına yönelik belgelere apostille şerhi verilmesi gibi yetkiler verilebilir (Quillien (n 9) 82).

98 Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 349.

99 Quillien (n 9) 83.

100 Mahalli İdareler Genel Kodu'nda belediye başkanının, nüfus hizmetlerine ilişkin bu yetkilerini belde belediyesinde görevli memurlara kural olarak devredebileceği öngörülmüştür (Quillien (n 9) 83).

101 Loi n° 115 concernant la division de territoire de la République et l'administration du 28 pluviôse An VII (17 février 1800) Bulletin des lois de la République Française n° 17 (Quillien (n 9) 75, 96).

verilmesi mümkündür. Türk hukukunda olduğu gibi merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarının aynı anda uygulandığı Fransız hukukunda bu tür çözümler tercih edilmeyerek merkezi idarenin belde belediye başkanları ile hiyerarşik ilişkisinin muhafaza edilmesinin bilinçli bir tercih olduğu açıktır.

b. *Commune* (belde) idareleri arasında iş birliğine yönelik kamu kurumları

Türk idari teşkilatında yer alan köy idarelerinin muadili bulunmayan Fransa'da en yaygın mahalli idare türü olan *commune* (belde) idarelerinin sayısının çokluğu, nüfus mevcutları arasındaki büyük farklar ve kaynaklarının yetersizliği, öncelikle mahalli kamu hizmetlerinin sunumu, zaman içinde ise bölgesel kalkınma projelerinin yürütülmesi konularında yetkilendirilen ve *établissements publics de coopération intercommunale* (beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumları) olarak anılan, Türk hukukundaki mahalli idare birlikleri benzeri kurumların ortaya çıkmasına neden olmuştur.[102]

Bu kurumlar 1890'lardan başlayarak, *syndicats de communes* (belde birlikleri) (1890), *communautés urbaines* (kent toplulukları) (1966), *syndicats d'agglomération nouvelle* (yeni kasaba birlikleri) (1983-2017), *communautés de communes* (belde toplulukları) (1992), *communautés d'agglomération* (kasaba toplulukları) (1999), *métropoles* (metropoller) (2010) gibi farklı statülerde kurulabilen kamu kurumlarıdır.[103] Fransız hukukunda mahalli müşterek ihtiyaçların ancak bu tür kurumlar eliyle gereği gibi karşılanabilmesi, Türk hukuk sisteminde öncelikle belediyelerin, zaman içinde de nüfus ve kentleşmenin artmasıyla birlikte büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için il ve ilçe merkezleri dışında belirli nüfus eşiklerinin karşılanmasında isabet olduğuna işaret etmektedir.

Beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumları konusunda 1999-2015 yılları arasında yayımlanan kanunlarla her ilde bir Beldelerarası İş Birliği İl Komisyonu kurulması[104] öngörülmüş, her *commune* (belde) idaresinin 1 Temmuz 2013'ten itibaren bir beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumuna dahil olması zorunluluğu getirilmiş,[105] söz konusu kamu kurumu türlerinden birini oluşturan metropollere yönelik düzenlemeler hayata geçirilmiş,[106] beldelerarası iş birliğine yönelik farklı türlerdeki kamu kurumlarının kurulabilmesi için karşılanması gereken asgari nüfus mevcutları artırılmış[107] ve bu kurumların yetkileri genişletilmiştir.[108]

---

[102] Letanoux (n 77).

[103] Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 139-140.

[104] Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale JORF n° 160 du 13 juillet 1999.

[105] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales JORF n° 0292 du 17 décembre 2010.

[106] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles JORF n° 0023 du 28 janvier 2014.

[107] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République JORF n°0182 du 8 août 2015.

[108] Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 140-141.

Konuya ilişkin gelişim sürecinde, beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumlarının belirli mahalli kamu hizmetlerinin birlikte sunumuna veya ilgili belde idareleri tarafından birlikte kullanılacak ekipmanların beraberce sağlanmasına yönelik ve doktrinde *intercommunalité de gestion* (işletmeye yönelik beldelerarasılık) olarak anılan iş birliği amacına bir yenisi daha eklenmiştir; *intercommunalité de projet* (projeye yönelik beldelerarasılık). Bu ikinci amaç doğrultusunda yapılan iş birliklerinde bölgesel kalkınmaya ilişkin projelerin birlikte gerçekleştirilmesi hedeflenmekte olup, bu amaçla kurulan kamu kurumlarının ilgili beldelerin elde ettikleri doğrudan vergi gelirleriyle finansmanının[109] öngörüldüğü dikkat çekmektedir.[110]

Bu çerçevede özellikle, Türk hukukundaki büyükşehir belediyelerine denk geldiği ileri sürülebilecek *métropole* (metropol) idarelerinin Fransız hukukunda beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumları başlığı altında yer aldığı vurgulanmalıdır. Kendisini oluşturan beldeler arasındaki eşitsizlikleri gidermek, sakinlerinin daha iyi koşullar içinde yaşamalarını sağlamak, sosyal ve ekonomik bakımlardan sürdürülebilir bir kent yaşamı için model geliştirmek amacıyla kurulduğu belirtilen *métropole* (metropol) idareleri, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmaya, kente ve mahalli yaşama ilişkin kararların alınması, metropol alanının düzenlenmesi, çevrenin korunması, kamu yararına yönelik hizmetlerin sağlanması gibi konularda, kendilerini kuran belde idarelerin yerine karar almakla yetkilidirler.[111]

Yukarıda açıklanan gelişim süreci ve zaman içinde artan yeni görev ve yetkileriyle birlikte bu kurumların, ilgili belde idarelerinin iş birliği halinde faaliyet gösterdikleri kurumlar olmaktan uzaklaşarak, bazılarının bünyesinde ilgili mevzuat uyarınca beldelerin mecburen yer aldığı, kendisini oluşturan belde idarelerinin ihtiyari nitelikteki yetkilerini aktarabildiği ve neredeyse bu idarelerin yerine geçerek faaliyet gösteren kurumlar haline geldikleri vurgulanmaktadır.[112]

Son dönemde yayımlanan 2022-217 sayılı Kanun'la beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumları alanında getirilen düzenlemelerin ise, bu kurumlar ile kendilerini oluşturan beldeler arasındaki ilişkiyi dengelemeyi hedeflediği anlaşılmakla birlikte, bu kurumları işlemez hale getirerek parçalanmaları sonucunu da doğurabilecek nitelikte olduğu doktrinde belirtilmektedir.[113] Zira 2022-217 sayılı Kanun, ilgili *commune* (belde) idarelerinin ihtiyari yetkilerinin vergi gelirleriyle

[109] İlgili beldelerin elde ettikleri doğrudan vergi gelirleriyle finanse edilen beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumu türleri şunlardır: *Métropoles* (metropoller), *communautés urbaines* (kent toplulukları) (1966), *syndicats d'agglomération nouvelle* (yeni kasaba birlikleri), *communautés de communes* (belde toplulukları) (bkz Verpaux, Rimbault & Waserman (n 25) 151).

[110] ibid 141.

[111] ibid 149, 147.

[112] Cécile Regourd, 'Libre administration et intercommunalité' (2018) (41) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation> Erişim Tarihi 28 Nisan 2022.

[113] Letanoux (n 77).

finanse edilenler dışındaki beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumlarına 'kısmen' aktarılabilmesi imkanı gibi düzenlemeler içermektedir. Bu durumda, söz konusu belde idarelerinin her birinin farklı yetkileri aktarmış olmasına karşın, ilgili alanda yetki aktarmamış belde temsilcilerinin karar organı üyesi olarak müzakere ve karar süreçlerine katıldığı bir durumla karşılaşılabilecek ve alınan kararların meşruluğu sorgulanabilir hale gelecektir.[114]

Ayrıca yine 2022-217 sayılı Kanun'la, beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumlarından vergi gelirleriyle finanse edilen statüde bulunanlar için kendilerini oluşturan *commune* (belde) idarelerinin onayıyla, bu idareler tarafından kendilerine aktarılmış olan yetkilerin bir bölümünü veya tümünü bir *département* (il) veya *région* (bölge) idaresine aktarma imkanının düzenlendiği görülmektedir.[115] Uygulandığı takdirde ilgili il veya bölge idarelerinin yetkilerinin genişlemesi sonucunu doğuracak bu düzenlemenin, en azından hizmetten yararlananlar bakımından yetkili, dolayısıyla sorumlu idarelerin tespitini zorlaştıracağı anlaşılmaktadır.

2022-217 sayılı Kanun'la getirildiği belirtilerek yukarıda değinilen bu yeni düzenlemelerin yetki ve sorumluluk alanlarında karmaşaya yol açarak, mahalli idare teşkilatını kamu hizmeti sunumu ve bölgesel kalkınma projelerinin gerçekleştirilmesi bakımlarından desteklemek için kurulmuş ve bu işlevleri etkin biçimde yerine getirdikleri anlaşılan beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumlarının da *commune* (belde) idarelerinin de işleyişini olumsuz etkileyebilecekleri değerlendirilmektedir.

2. Mahalli İdare Statüsündeki *Département* (İl) İdaresi

Mahalli idare statüsü bulunan *département* (il) idaresi, Napoléon Bonaparte döneminden gelen sıkı merkeziyetçiliği yumuşatmak ve idareyi halka yakınlaştırmak amacıyla Fransız Devrimi döneminde kurulmuş idari birimlerden biri olup, 1833'te il genel meclisinin seçimle göreve gelmesi öngörülmüş, 1838'de il idarelerine kamu tüzel kişiliği tanınmış, 1871'de vali ve içişleri bakanına ait olan yetkilerin bir bölümü il genel meclisine aktarılarak yetkileri genişletmiştir.[116] Bahsedilen dönemde *département* (il) idarelerinin coğrafi sınırlarının, bir il merkezinden hareket ederek bir başka il merkezine atla yapılacak yolculuğun en fazla bir gün süreceği şekilde planlandığı belirtilmektedir.[117]

---

114 ibid

115 Söz konusu yetki aktarımının, beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumları ile ilgili idareler arasında imzalanacak bir anlaşmayla gerçekleştirilmesi, bu anlaşmada ilgili yetkilerin aktarılması yoluyla elde edilmesi amaçlanan sonucun, bu yetkilerin ilgili il veya bölge idaresi tarafından kullanılacağı sürenin ve aktaran tarafın, aktarılan taraf üzerinde sahip olacağı denetim yetkilerinin yer alması öngörülmüştür (Marie-Christine Steckel-Assouère, 'Loi 3DS : le retour de l'État départemental ?' (2022) (5) Actualité Juridique Collectivités Territoriales <https://www.dalloz.fr/>, Erişim Tarihi 1 Eylül 2022).

116 Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 355.

117 Nadine Dantonel-Cor, 'Département : organisation générale' (2015) Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 1 (folio n°1610) para 12 <https://www.dalloz.fr/> Erişim Tarihi 10 Haziran 2022.

Günümüzde *département* (il) sayısı, 2022 yılı Temmuz ayı itibarıyla (Korsika'da bulunan iki ve deniz aşırı topraklarda bulunan beş il idaresi de dahil olmak üzere) toplam yüz bir olarak verilmektedir.[118] Türk hukukundaki 'il özel idaresi' gibi bir terim Fransız hukukunda tespit edilmediğinden ve merkezi idarenin taşra teşkilatı birimi niteliğinde olan *département* (il) idareleri de aynı şekilde adlandırıldığından, Fransa'nın anakara bölümünde doksan dört adet *département* (il) idaresinin yer aldığı, bunların her birinde yer bakımından yetki alanları birbiriyle örtüşen merkezi idarenin taşra teşkilatı birimi niteliğindeki ve mahalli idare niteliğindeki il idarelerinin aynı anda görev yaptığı görülmektedir.

Mahalli idare niteliğini ve kendi kamu tüzel kişiliğini haiz olan *département* (il) idarelerinin karar organı *conseil départemental* (il meclisi) ve yürütme organı il meclisi başkanı ile yardımcılarıdır.[119] *Conseil départemental* (il meclisi) üyeleri, altı yıllık görev süresi için doğrudan halkoylamasıyla seçilir.[120] Halkoylamasını takip eden ilk toplantıda il meclisi, kendi üyeleri arasından üç turlu gizli seçimle başkanını seçer, en az dört ve en fazla on beş kişi olmak üzere başkan yardımcılarını ve meclis bünyesinde görev yapacak daimî komisyonun diğer üyelerini belirler.[121] İlgili mevzuat uyarınca oluşturulması zorunlu olan daimî komisyonun yanı sıra, görev alanları belirli konularla veya faaliyet alanlarıyla (eğitim, finans, bölgesel kalkınma gibi) sınırlanmış çalışma komisyonları da kurulabilmektedir.[122] *Commune* (belde) belediye başkanlarının aksine, il meclisi başkanı ve başkan yardımcılarının merkezi idareyle hiyerarşik ilişkisi bulunmadığından, görev ve yetkileri merkezi idare tarafından askıya alınamamakta veya görevlerine son verilememektedir.[123]

Merkezi idareyle ilişkileri kapsamında, merkezi idarenin görevlisi olan il valilerinin, *département* (il) idarelerinin yürütme organı olarak görev yapmasına 82-213 sayılı Kanun'la[124] son verildiği, günümüzde il valisinin, il meclisi başkanının onayıyla veya başbakanın talebi üzerine il meclisinde dinlenebildiği ve il düzeyinde merkezi idarenin taşra teşkilatı tarafından yürütülen hizmetlere ilişkin olarak il meclisine ilettiği özel yıllık rapora ilişkin olarak düzenlenen görüşmelere katıldığı görülmektedir.[125]

---

[118] Institut national de la statistique et des études économiques, <https://statistiques-locales.insee.fr/#bbox=-681010,5873534,1539409,911465&c=indicator&view=map2> Erişim Tarihi 10 Temmuz 2022.

[119] Pascal Lepretre, *Les collectivités territoriales* (2ème édition, Gualino, Lextenso 2018) 50.

[120] Mahalli idare statüsünde olan il idaresi meclisi üyelerinin seçim çevresi *canton* (kanton) olarak adlandırılmakta olup, 1833'ten 2015'e kadar her kantondan sadece bir üye seçilirken 2015 yılında yapılan kanun değişikliğinden bu yana, her kantondan biri kadın, diğeri erkek olmak üzere ikişer üye seçilmektedir. Fransa'daki kanton sayısının 2054 olduğu belirtilmektedir (Quillien (n 9) 124).

[121] Meclis Başkanı, meclisin gündemini belirler, meclisi toplantıya çağırır, meclis toplantılarını yönetir, katılmadığı kararlar da dahil olmak üzere, meclisin ve daimî komisyonun kararlarını hazırlar ve uygular, il meclisi tarafından alınan kararlara uygun olarak ilgili il idaresinin hizmet birimlerinin işleyişlerini düzenler ve çalışanlarının gereği görevlerini gereği gibi yerine getirmesini gözetir (Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 359; Quillien (n 9) 141).

[122] Quillien (n 9) 128.

[123] ibid 148.

[124] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions JORF du 3 mars 1982.

[125] Quillien (n 9) 132.

Ayrıca, yukarıda anılan Kanun uyarınca merkezi idarenin taşra teşkilatının il düzeyindeki yetkilerinin bir bölümünün, mahalli idare statüsündeki *département* (il) idarelerine aktarılması imkânın öngörülmüş olması[126] yerinden yönetim esasını güçlendiren değişiklikler olarak değerlendirilmiştir. Ne var ki 2015 yılında *département* (il) idarelerinin genel yetki hükmünün kapsamından çıkartılıp uzmanlaşma esasına tabi tutulması, görev ve yetkilerinin bu değişiklik öncesine oranla önemli ölçüde sınırlandırılması sonucunu doğurmuştur.[127] Yine de *département* (il) idarelerinin özellikle sosyal hizmetler, bayındırlık, ortaokulların yönetimi, kırsal bölgelerin düzenlenmesi, acil yardım ve itfaiye hizmetlerinin sağlanması alanlarında geniş yetkileri haiz oldukları, coğrafi sınırları içinde yer alan *commune* (belde) idareleri ve bu idareler tarafından oluşturulan *établissements publics de coopération intercommunale* (beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumları) üzerinde kanunla belirlenen idari faaliyet alanlarında lider mahalli idare statüsünde bulunma imkanına sahip oldukları anlaşılmaktadır.[128]

Son dönemde yayımlanan 2022-217 sayılı Kanun'un ise gerek merkezi idarenin taşra teşkilatı bakımından gerek mahalli idare statüsündeki il idareleri bakımından, *département* (il) idarelerinin yetkilerini artırdığı tespit edilmektedir. Bu durumun esasen, *région* (bölge) idarelerine oranla mahalli halka daha yakın olan *département* (il) idarelerinin kamu hizmeti sunumunda oynadıkları rolün öneminin COVID-19 pandemisi sürecinde açıkça görülmesinden kaynaklandığı anlaşılmakta olup, 2022-217 sayılı Kanun'la özellikle sağlık ve bakım hizmetleri alanındaki yetkilerinin artırıldığı görülen mahalli idare statüsündeki *département* (il) idarelerinin, 'sosyal ve bölgesel dayanışmayı korumak için gerekli bir yerel düzey olarak meşruiyetlerini yeniden teyit ettikleri' doktrinde vurgulanmaktadır.[129]

Tüm bu tespitler ışığında, *département* (il) idarelerinin merkezi idareyle hukuki ilişkilerini, görev ve yetkilerini düzenleyen mevzuatın, yerinden yönetim esasını *commune* (belde) idarelerine ilişkin düzenlemelere oranla daha güçlü bir şekilde hayata geçirdiği sonucuna varılabilir.

3. Mahalli İdare Statüsündeki *Région* (Bölge) İdaresi

Région (bölge) idarelerinin tarihi gelişimi, Fransa'daki kökleri iki yüzyılı aşkın süre geçmişe uzanan diğer mahalli idarelerden farklıdır. Zira, 1969'da *région*'ların (bölge) mahalli idare statüsü kazanması konusunda yapılan referandum olumsuz

[126] Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 359.

[127] Faure, 'La clause générale…' (n 52).

[128] Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 358; Guillaume Pailler, 'Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique locale : le projet de loi 3DS a été adopté' (2022) (2) Actualité Juridique Collectivités Territoriales <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 3 Mart 2022.

[129] Steckel-Assouère (n 115).

sonuçlanmış, bunun üzerine bölge idareleri 5 Temmuz 1972 Kanunu[130] ile kamu kurumu statüsünde[131] kurulmuş, bundan on yıl sonra 2 Mart 1982 Kanunu'yla mahalli idare statüsüne getirilmiş, ilk yerel seçimler Mart 1986'da gerçekleşmiş ve 1958 Anayasası'nda ancak 2003 değişiklikleri kapsamında yer bulmuştur.[132]

Région (bölge) sayısı 2016 yılında yirmi bir olmasına karşın, 2022 yılı Temmuz ayı itibarıyla, biri Korsika ve altısı da deniz aşırı olmak üzere, toplam on sekiz olarak verilmektedir.[133] Dolayısıyla, Fransa'nın anakara bölümünün toplam on iki bölge idaresinden oluştuğu görülmekte olup, mahalli idare statüsündeki bölge idareleri ile merkezi idarenin taşra teşkilatı birimi olan bölge idarelerinin coğrafi sınırları (Türk hukukunda halihazırdaki büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, bulundukları il sınırlarıyla örtüşmesinde olduğu gibi) aynıdır.[134]

Mahalli idare statüsü bakımından *région*'lar (bölge) da kamu tüzel kişiliğini haiz olup, karar organı *conseil régional* (bölge meclisi) yürütme organı ise, *conseil régional* (bölge meclisi) başkanı ve yardımcılarıdır. *Conseil régional* (bölge meclisi) üyeleri de altı yıllık görev süresi için doğrudan halkoylamasıyla seçilir ve bölge sınırları içinde yer alan il idarelerinin bu mecliste temsili amaçlanır.[135] Bölgede gerçekleştirilecek kamu hizmetlerinin kurulması, kaldırılması, işleyiş esaslarının belirlenmesi ile bütçenin kabul edilmesi konusunda tek yetkili olan bölge meclisinin, bölge idaresinin karar organı olmanın ötesinde genel yetkili organ olduğu, dolayısıyla bölgeye ilişkin olarak kanunun yetkili makamı belirlemediği konularda karar alma yetkisi bulunduğu belirtilmektedir.[136]

Bölge meclisi bünyesinde de (bir diğer uygulaması il idareleri teşkilatında görülen) daimî komisyonun kurulması zorunludur. Bölge meclisi üyeleri kendi içinden başkanını seçer; en az dört ve en fazla on beş olmak üzere başkan yardımcılarını ve bölge meclisi bünyesinde görev yapacak daimî komisyonun diğer üyelerini belirler.[137] Daimî komisyon esasen, meclisi toplantıya çağırmak, toplantı yerini belirlemek ve bölge idaresini yargı önünde temsil etmek üzere meclis başkanına uygun görüş vermek

---

130 Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions JORF n° 0160 du 9 juillet 1972.

131 Belirtilen dönemde bir mahalli idare olarak bölge meclisinin halkoylamasıyla seçilmiş üyelerden değil, ilgili bölgenin tüm milletvekillerinden, bünyesindeki tüm mahalli idareler ile kasabaların temsilcilerinden oluşmakta olduğu, bölge valisinin yürütme organı statüsünde olmakla birlikte, bölge meclisine başkanlık etmediği ve bölge (mahalli) idaresinin kendisine ait idari birimleri bulunmadığından, vali tarafından merkezi idarenin taşra teşkilatı birimi olan bölge idaresinin idari birimlerinden yararlanıldığı belirtilmektedir (Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 362).

132 Plessix (n 20) para 237.

133 Institut national de la statistique et des études économiques, <https://statistiques-locales.insee.fr/#bbox=-1093131,6661164,2715020,1607529&c=indicator&view=map3> Erişim Tarihi 10 Temmuz 2022.

134 Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 360.

135 Quillien (n 9) 125.

136 ibid 134.

137 Meclis Başkanı, meclisin gündemini belirler, meclisi toplantıya çağırır, meclis toplantılarını yönetir, katılmadığı kararlar da dahil olmak üzere, meclisin ve daimî komisyonun kararlarını hazırlar ve uygular, bölge meclisi tarafından alınan kararlara uygun olarak ilgili bölge idaresinin hizmet birimlerinin işleyişlerini düzenler ve çalışanlarının gereği görevlerini gereği gibi yerine getirmesini gözetir (Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 359; Quillien (n 9) 141).

konusunda yetkili olmakla birlikte, bütçeyle ilgili konular hariç olmak üzere, bölge meclisi tarafından kendisine devredilen yetkileri kullanır.[138] İlgili mevzuat uyarınca oluşturulması zorunlu olan daimî komisyonun yanı sıra, görev alanları belirli bir konuyla veya belirli faaliyet alanlarıyla sınırlı çalışma komisyonları da kurulabilir.[139]

Ayrıca, bölge idarelerine özgü istişari bir birim olarak görev yapan, bölgenin belli başlı ekonomik ve sosyal katılımcıları tarafından seçilen yüz ilâ yüz doksan üyeden oluşan, Ekonomik, Sosyal ve Çevresel Meclis olarak adlandırılan bir birimin kurulması da 2010 yılında yapılan düzenlemeden bu yana zorunlu hale gelmiştir.[140]

Bölge idarelerinin merkezi idareyle ilişkileri konusunda öncelikle, merkezi idare tarafından görevlendirilen bölge valilerinin, aynı zamanda bölge idarelerinin yürütme organı olarak sahip olduğu görev ve yetkilerin 2 Mart 1982 tarihli Kanun'la[141] kaldırılmış olması yerinden yönetim esası bakımından bölge idarelerinin güçlendirilmesi bakımından isabetli olmuştur. Bu kapsamda bölge idaresinin yürütme organının, halkoylaması yoluyla gelen bölge meclisi üyeleri tarafından kendi içinden seçiliyor olması da yine yerinden yönetim esasıyla örtüşmektedir. Fransa'daki mahalli idarelerden *commune* (belde) idaresi örneğinde görülen, belediye başkanı ve yardımcılarının aynı zamanda merkezi idarenin de görevlisi olmaları gibi bir düzenleme bölge idaresinin yürütme organı için geçerli olmadığından bölge meclisi başkanı ve başkan yardımcılarının görev ve yetkileri merkezi idare tarafından askıya alınamamakta veya merkezi idare tarafından görevlerine son verilememektedir.[142]

Merkezi idareye bağlı bölge valisinin mahalli bölge idaresi ile ilişkileri bakımından ise, bölge meclisi başkanının onayıyla veya başbakanın talebi üzerine anılan bölge meclisinde dinlenebildiği ve merkezi idarenin taşra teşkilatı tarafından bölge düzeyinde yürütülen hizmetlere ilişkin olarak bölge meclisine ilettiği özel yıllık rapor üzerine bu meclis çatısı altında düzenlenen görüşmelere katıldığı görülmektedir.[143] Öte yandan, Fransa'da *Code générale des collectivités territoriaux* (Mahalli İdareler Genel Kodu), mahalli idare statüsündeki bölge idaresi ile merkezi idarenin taşra birimi statüsündeki bölge valiliğinin sunduğu hizmetlerin koordinasyonunun sağlanması konusunda bölge meclisi başkanı ile bölge valisini karşılıklı olarak görevlendirmektedir.[144] Dolayısıyla, bölge valisinin mahalli bölge idaresinin yönetimine ilişkin yetkilerinin kaldırılarak, bölgede sunulan kamu hizmetlerinde

[138] Bölge meclisi ve daimî komisyonun yetkilerini meclis başkanına devretmeleri uzun süre yasaklanmış, ancak meclisin yetkilerinden bir bölümünü meclis başkanına devretmesi imkânı 2001 yılında tanınmıştır (Quillien (n 9) 138).

[139] Quillien (n 9) 128.

[140] ibid 128.

[141] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions JORF n° 52 du 3 mars 1982.

[142] Quillien (n 9) 148.

[143] ibid 132.

[144] ibid 142.

koordinasyon ve destek sağlanmasına yönelik görev ve yetkilerle donatılması yerinden yönetim esasını güçlendiren yönde bir düzenlemedir.

Bölge idarelerinin merkezi idare karşısındaki durumunu etkileyen ancak kanun koyucunun belirleyici olduğu bir diğer husus, il idareleri için olduğu gibi bölge idareleri için de genel yetki hükmüne dayanarak işlem yapmaları imkânının 2015'te kaldırılmış olmasıdır.[145] Ne var ki doktrin, genel yetki hükmü konusundaki değişikliğe karşın 2015'ten itibaren bölge idarelerinin yetkilerindeki artışa ve Mahalli İdareler Genel Kodu tarafından bölge idarelerinin 'ekonomik kalkınmaya yönelik gereklilikleri belirlemekten sorumlu mahalli idare' olarak belirlendiğine işaret etmektedir.[146] Nitekim, bölge idareleri, mesleki eğitim, liselerin yönetimi, bölgesel demiryolu hatlarının organizasyonu gibi alanlardaki yetkilerinin yanı sıra, 2004 yılından bu yana ekonomik kalkınmaya yönelik faaliyetlerin bölgelerindeki koordinasyonu konusunda (merkezi idare tarafından gerçekleştirilen faaliyetler hariç) görevlendirilmiş, 2014 yılında ekonomik kalkınmanın yanı sıra biyolojik çeşitliliğin korunması, iklim, hava ve enerji kalitesi, özellikle tren garlarının düzenlenmesi başta olmak üzere toplu taşıma türlerinin işleyişinde koordinasyonun sağlanması, yükseköğretimin ve bilimsel araştırmaların desteklenmesi konularda *collectivité chef de file* (lider mahalli idare) olarak belirlenmiş ve 2015'ten itibaren de yenilikçilik, ekonomik kalkınma, uluslararasılaşma, sürdürülebilir kalkınma, atık yönetimi gibi alanlarda planlama belgeleri hazırlama ve uygulanmasını takip etmeye ilişkin yetkilerle donatılmıştır.[147] Ne var ki bölge idarelerine, yetkilerindeki tüm bu artışa uygun oranda kaynak tahsisi yapılmamış olması, bazı vergilerin eklenmiş olmasına karşın bölge idarelerinin bütçelerinin oransal olarak diğer mahalli idare bütçelerinden daha düşük düzeyde kalması doktrinde eleştirilmektedir.[148]

IV. Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki İdari Denetim Yetkileri

Fransız hukukunda merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkileri incelendiğinde öncelikle, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkilerinin amacı konusunda Türk ve Fransız hukuk sistemleri arasındaki yaklaşım farklılığı dikkat çekmektedir (1).

Ayrıca, mahalli idarelerin idari işlemleri üzerinde merkezi idare tarafından gerçekleştirilen denetimin, Fransa'da 1982 yılında yapılan kanun değişikliği sonucunda idari vesayet niteliğinde bir denetim olmaktan çıkarıldığı, valiler

145 Faure, 'La clause générale…' (n 52).

146 Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 366.

147 Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 366; Quillien (n 9) 136.

148 Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 366-367.

tarafından yapılan ve *déféré préfectoral* (valilik başvurusu)[149] olarak anılan başvuru yoluyla idare yargıcına bırakıldığı tespit edilmektedir (2).

Mahalli idarelerin organları üzerindeki idari denetimin ise idari vesayet ve hatta, ikame yetkisi niteliğindeki yetkiler kullanılarak valiler veya merkezi idare bünyesindeki yetkili diğer makamlar tarafından gerçekleştirildiği (3) anlaşılmaktadır.

1. Fransa 1958 Anayasası Uyarınca Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetim Yetkilerinin Amacı

Mahalli idareler üzerine merkezi idarenin denetimi söz konusu olduğunda, Türk hukukunda idari vesayet müessesesi akla gelir. Konuya ilişkin olarak Türk ve Fransız hukuklarındaki anayasa hükümleri birlikte incelendiğinde, söz konusu hukuk sistemlerinin mahalli idarelere yaklaşım farklılığının, mahalli idarelerin merkezi idare tarafından denetlenmesi alanında da farklı sonuçlara neden olduğu, ilk anda dahi görülmektedir. Şöyle ki; 1982 Anayasası uyarınca mahalli idareler 'karar organları (…) seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir', dolayısıyla mahalli idarelerin yönetimine ilgili halkın katılımı öngörülmüştür. Ancak demokratik katılım sağlanarak yönetilecek mahalli idarelerin varlık nedeni, 'il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak', başka bir deyişle, ilgili mahalde yaşayan halka geniş anlamda kamu hizmeti sunmaktır. Bu durumda aynı yaklaşımın devamı olarak merkezi idareye mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisi, 'mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla' tanınmaktadır.

Fransız hukukunda ise, mahalli idarelerin varlık nedeninin kendi kendini idare eden insan topluluklarına kamu tüzel kişiliği tanımak olduğu anlaşılmakta, demokratik katılımcılığın vurgulandığı dikkat çekmekte, mahalli halka kamu hizmeti sunumu bakımından ise, konuya Türk hukukundaki kadar sistematik şekilde yaklaşılmadığı sonucuna varılmaktadır. Zira, ilgili mevzuatta herhangi asgari nüfus mevcudu öngörülmeksizin *commune* (belde) idarelerinin kurulmasının serbest bırakılmış olmasının, bu idarelerin sayısının çok artmasına ancak önemli bir bölümünün kamu hizmeti sunumu için yeterli kaynağa sahip olamamasına ve söz konusu işlevin *établissements publics de coopération intercommunale* (beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumları) tarafından karşılanmasına neden olduğu anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkilerinin amacı da doktrinde, mahalli kamu yararı karşısında genel kamu yararının korunması veya (özellikle merkezi idarenin, mahalli idareleri ikame etmesi yönünden) kamu hizmetinin sürekliliğinin sağlanması gibi nedenlerle açıklanmakta ve bu yetkinin

[149] Fransızca'da *déféré préfectoral* olarak ifade edilen terimin Türkçe'ye 'valilik başvurusu' olarak tercümesi için bkz Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukuku* (1. Baskı, Ekin 2018) 227 ve 233-234.

1958 Anayasası'ndan kaynaklanan sınırının mahalli idarelerin serbest idaresi ilkesi olduğu belirtilmektedir.[150]

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu denetim yetkilerine ilişkin olarak Türk hukuk sisteminde Anayasa'nın 127'nci maddesinin 5'inci fıkrasındaki düzenlemenin[151] muadili olarak ise, merkezi idarenin Fransız hukukunda sahip olduğu denetim yetkilerinin anayasal dayanağı olan 1958 Anayasası'nın 'Cumhuriyetin mahalli idarelerinde devletin temsilcisi, hükümetin üyelerinden her birini temsilen, ulusal yararlar, idari denetim ve kanunlara uyulmasını sağlamakla görevlidir'[152] hükmü gösterilmektedir ve bu fıkrada 'devletin temsilcisi' olarak anılan kamu görevlisi, kural olarak validir.[153]

Türk hukukunda dayanağını Anayasa'da bulan idarenin bütünlüğü ilkesinin[154] ise, Fransız idare hukukunda üniter devlet ilkesiyle karşılandığı[155] ve 1958 Anayasası'nın teşkilatlanmanın *décentralisation* (yerinden yönetim) esasına dayandığını belirten cümlesinden hemen önce, 'Fransa bölünmez (…) bir Cumhuriyettir' şeklinde ifade edildiği görülmektedir.[156]

2. Mahalli İdarelerin İşlemleri Üzerinde Merkezi İdarenin Denetim Yetkisi: *Déféré Préfectoral* (Valilik Başvurusu)

Yerinden yönetim esasının Fransız hukukundaki gelişimi konusunda XX. yüzyıldaki ilk büyük adım olarak değerlendirilebilecek 1982-213 sayılı Kanun'un yayımlanmasına kadar geçen sürede uygulandığı şekliyle mahalli idarelerin işlemleri üzerindeki idari vesayet yetkisi, kanunla öngörülen, (kural olarak) vali tarafından kullanılan, mahalli idarelerin bütçelerine ilişkin işlemlerini de kapsayan, işlemler tesis edilmeden önce verilen izin veya tesis edildikten sonra verilen onay ya da valinin, yetkili mahalli idare makamlarını ikame etmesi yetkilerini kapsayan, hukuka

---

150 Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales* (6e édition, Précis, Dalloz 2021) para 846-847.

151 Bilindiği gibi 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinin 5'inci fıkrası şöyledir: 'Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir'.

152 Yukarıda Türkçe tercümesi verilen, 1958 Anayasası'nın 72'inci maddesinin 6'ncı fıkrasının Fransızca metni şöyledir: '*Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois*'.

153 Faure, *Droit des…* (n 150) para 834; Lepretre (n 119) 145.

154 Türk Anayasa Mahkemesi, idarenin bütünlüğü ilkesi ile idari vesayet arasındaki bağlantıyı şöyle açıklamaktadır: 'İdarenin bütünlüğü, üniter devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. İdarenin bütünlüğü ilkesiyle idari görevleri yerine getiren kurumlar arasında birliğin sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içinde çalışması öngörülmektedir. Bu ilke, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca iki hukuksal araç olan hiyerarşi ve idari vesayet kullanılmaktadır. Hiyerarşi, merkezî yönetim içinde yer alan örgütler ve bunlara bağlı birimler arasındaki, idari vesayet ise merkezî yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamaktadır' (bkz Anayasa Mahkemesi, E 2018/7, K 2018/80, T 05.07.2018, Resmî Gazete (RG) 06.10.2018-30557 [31]).

155 Faure, *Droit des…* (n 150) para 834; Lepretre (n 119) 145.

156 1958 Anayasası md 1/1.

uygunluk olduğu kadar yerindelik denetimini de içeren, en ağır şekilde *commune*'ler (beldeleri) üzerinde etki doğuran bir idari denetim yetkisiydi.[157]

Fransız hukukunda 2 Mart 1982 Kanunu'yla birlikte, mahalli idarelerin işlemleri üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu idari vesayet denetimine ilişkin önemli bir değişim gerçekleştirilmiştir. Bu Kanunla birlikte mahalli idarelerin işlemleri üzerinde idari vesayet yetkisi, vali tarafından ve işlem yürürlüğe girdikten sonra, mahalli idarelerin serbest yönetimi ilkesi gözetilerek ve hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı olarak gerçekleştirilen bir inceleme ve bu inceleme neticesinde hukuka aykırı bulunan işlemler için de valinin (ihtiyari) başvurusu üzerine (bu başvuru, *déféré préfectoral* olarak anılmaktadır) idare yargıcı tarafından gerçekleştirilen bir yargısal denetim yetkisine dönüşmüştür.[158] Bu kapsamda, valinin incelediği işlem ve idari sözleşmeleri valilik başvurusuna konu edip etmemekte takdir yetkisinin bulunduğu ve menfi yöndeki kararlarının iptal davasına konu edilemeyeceğinin belirtildiği[159] dikkat çekmektedir.

Bu değişiklikten sonra, 1958 Anayasası'nda yapılan 28 Mart 2003 değişikliği sonucunda *tutelle* (vesayet) teriminin yerini *contrôle administratif* (idari denetim) terimi almış olup, 1958 Anayasası'nın 72'nci maddesinin 6'ncı fıkrasındaki *contrôle administratif* (idari denetim) terimi, yine aynı maddede öngörülen genel yetki hükmüne karşın, mahalli idarelerin işlemleri üzerinde idari vesayetin yerini alan bu denetim yetkisine işaret etmektedir.

Déféré préfectoral (valilik başvurusu) *commune* (belde), *département* (il) ve *région* (bölge) idarelerinin genel düzenleyici ve bireysel işlemlerine, taraf oldukları idari sözleşmelere, ayrıca hazırlık işlemlerine, zımni red kararlarına ve yoklukla batıl olan işlemlerine, bu işlemler arasında valiliğe gönderme zorunluluğu bulunmayanları da kapsayan şekilde uygulanmakta olup, vali idare yargıcına başvurmadan önce ilgili mahalli idareden söz konusu işlemini gözden geçirmesini talep etme yetkisini de haizdir.[160]

Déféré préfectoral (valilik başvurusu) vali tarafından resen veya hukuka aykırılığı ileri sürülen işleme dava açmakta menfaati bulunan bir kişiden gelen talep üzerine, ilgili idari işlem veya sözleşmeden kaynaklanan hukuka aykırılıklar konusunda görevli ve yetkili olan ilk derece idare mahkemesine yapılmakta, bu kapsamda idare mahkemesi bireysel ve genel düzenleyici işlemler için iptal davasında, idari sözleşmeler için ise tam yargı davasında sahip olduğu yetkiler çerçevesinde denetim gerçekleştirmekte, ilk derece mahkemesi yargıcının vereceği karara karşı istinaf ve (yetkili bakanın başvurusu halinde) temyiz yolu açık bulunmaktadır.[161]

---

157 Faure, *Droit des…* (n 150) para 845.

158 Pierre Villeneuve, 'Relations Etat-collectivités territoriales : l'examen du contrôle de légalité' (2022) (2) Actualité Juridique Collectivités Territoriales <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 3 Mart 2022.

159 Konuyla ilgili Fransız Danıştayı kararı için bkz Conseil d'État sect, 25 janvier 1991, Brasseur (Quillien (n 9) 310).

160 Faure, *Droit des…* (n 150) para 853-858.

161 Faure, *Droit des…* (n 150) para 861-862-865-867.

Temel özellikleri yukarıda özetlenen *déféré préfectoral* (valilik başvurusu) müessesesi kapsamında yapılan başvurular ilgili idari işlem veya sözleşmenin yürütmesini durdurmadığından, vali esas başvurusunun yanı sıra ilgili idari işlemlerin veya henüz imzalanmamış olmak şartıyla idari sözleşmelerin yürütmesinin durdurulmasını talep edebilir ya da bireysel veya kamusal bir özgürlüğün ihlalinin söz konusu olduğu durumlarda, görevli ve yetkili mahkeme başkanı tarafından 48 saat içinde ivedi olarak karara bağlanmak üzere ilgili işlem için yürütmenin durdurulmasını talep edebilir veya kamu ihaleleri ile şehircilik ve kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri alanlarındaki işlemlere ilişkin olarak yaptığı başvuru kapsamında talep etmesi halinde, söz konusu işlemin bir ay süreyle yürütmesinin durdurulmasına karar verilebilir.[162]

Yukarıda değinilen alanlarda uygulamaya ilişkin olarak doktrinde yer alan tespitler ise, yukarıda ifade edilen gelişmelerden beklenen faydanın elde edilemediğine işaret etmektedir. Zira, 2003 ve 2007 yıllarında ilgili bakanlıklarda görevli müfettişler tarafından gerçekleştirilen iki denetim çalışması sonucunda, merkezi idarenin mahalli idarelerin büyük miktardaki idari işlemini kısa süreler içinde incelemek durumunda olduğu, söz konusu incelemelerde uygulanabilecek stratejinin ulusal düzeyde koordinasyondan yoksun olmanın ötesinde, uygulamanın valiler tarafından yeknesaklıktan uzak ve benzer hukuka aykırılıklar karşısında farklı sonuçlara varılabilen şekilde gerçekleştirildiği tespit edilmiş ve özellikle mahalli idarelerin bütçelerine ilişkin hukuka uygunluk denetimleri kapsamında valilerin zarara yol açan ağır kusurlu işlemleri nedeniyle idarenin sorumluluğuna gidildiği[163] belirtilmiştir. Bu durum karşısında çeşitli kanunlar ve bunlara dayanan genelgeler yoluyla, mahalli idareler tarafından tesis edilen bireysel işlemlerin valilere iletilmesi için on beş günlük süre öngörüldüğü, elektronik iletim yollarının kullanılmasının teşvik edildiği, hukuka uygunluk denetiminin ulusal öncelikler (şehircilik, kamu alımları, mahalli idarelerin personeli), yerel öncelikler ve öncelikli olmayan işlemler gibi konu bakımından gruplara ayrıldığı, valilere gönderilmesi zorunlu olan bireysel işlemlerin kapsamının zaman içinde daraltıldığı ve valilerin yetkili oldukları ildeki denetim stratejilerini belirleyerek, yıllık rapor hazırlamalarının düzenlendiği[164] görülmektedir.

Ne var ki Fransız Sayıştay'ının 2013 yılında 'hukuka uygunluk denetiminin köreldiği'ne işaret ettiği ve üç yıl sonra yaptırdığı geniş kapsamlı bir saha araştırmasıyla da tüm iyileştirme çalışmalarına karşın 'gerçekleştirilen denetimlerin etkisizliği'ni ortaya koyduğu, son dönemde ise mahalli idareler ve bunların bağlı idareleri tarafından tesis edilen işlemlerin yayımlanması, yürürlüğe girmesi ve muhafazası usullerinin basit, uyumlu ve modern hale getirilmesi için hükümete

[162] Faure, *Droit des…* (n 150) para 872-874-876-877-878-880.

[163] Conseil d'État 6 octobre 2000, Ministre de l'Intérieur v Commune de Saint-Florent et autres (bkz Quillien (n 9) 314).

[164] Quillien (n 9) 314.

yetki verildiği, ayrıca, belediye başkanlarının işlem tesis ederken uygulayacakları düzenlemeleri yorumlamakta tereddütte düştükleri durumlarda valilerden (sonraki aşamalarda valiler için bağlayıcı olacak nitelikte) görüş almaları imkanını getiren *rescrit normatif* (normatif talimat) usulünün öngörüldüğü[165] dikkat çekmektedir.

3. Mahalli İdarelerin Organları Üzerinde Merkezi İdarenin İdari Vesayet ve İkame Yetkileri

Muhtelif kaynaklarda Fransız hukukunda idari vesayet yetkisinin kaldırıldığı ifade edilmiş olsa da bu tespitler gerçekle örtüşmemekte, hizmet bakımından yerinden yönetim idarelerinin ve mahalli idarelerin organları üzerinde merkezi idarenin idari vesayet yetkilerinin halihazırda mevcut olduğu görülmektedir.[166] Bu kapsamda, halkoyuyla göreve gelen mahalli idare organları üzerinde merkezi idarenin haiz olduğu yetkiler olarak karşımıza çıkan idari vesayet yetkileri için verilebilecek örnekler şöyledir: Belediye başkanı ve yardımcılarının bakanlık kararıyla bir aya kadar görevden uzaklaştırılması, belediye başkanı ve yardımcılarının Bakanlar Kurulunun gerekçeli kararıyla görevden alınması, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde il valisi kararıyla belediye meclisinin yetkilerinin bir ay süreyle askıya alınması, belediye meclisinin gerekçeli Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle feshi.[167] Belde belediye meclislerinin, il meclislerinin veya bölge meclislerinin bu şekilde feshedilmesi halinde iki ay içinde yeniden seçime gidilecek olup, o zamana kadar beldeler için il valisinin görevlendireceği üç ilâ yedi üyeden oluşan bir kurul kamu hizmetinin sürekliliğinin sağlanması bakımından gerekli ve/veya acil kararları alacak, il idareleri ve bölge idarelerinin karar organları olan meclis başkanları acil işlerin görülmesine yönelik kararları almakla yetkili olacak ve bu kararlar, ilgisine göre, il veya bölge valisinin onayıyla yürürlüğe girecektir.[168]

Organlar üzerinde idari vesayet yetkilerinin yanı sıra, Türk hukukunda da Anayasa Mahkemesi kararlarına[169] konu olan, merkezi idarenin, yerinden yönetim idarelerinin yerine geçerek icraî karar alması (ikame) sonucunu doğuran yetkilerin, idari vesayetin en sert uygulanma biçimi olarak nitelendirilerek[170] Fransız hukukunda yer bulduğu

[165] Quillien (n 9) 316.

[166] Jean-Marie Pontier, 'Les contrôles et la tutelle' (2022) (23) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation> Erişim Tarihi 15 Ağustos 2022.

[167] Chretien, Chifflot & Tourbe (n 12) para 350; Quillien (n 9) 304.

[168] Quillien (n 9) 304.

[169] Konuyla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi'ne göre idari vesayet yetkisi, vesayet makamları tarafından '(…) yerinden yönetim kuruluşunun işlemlerini iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme şeklinde kullanılabileceği gibi bunların organlarının kararlarına karşı idari yargı mercilerinde dava açma yetkisi şeklinde de kullanılabilir. Buna karşılık vesayet yetkisi kural olarak merkezî idareye, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icrai karar alma yetkisi vermez. Ancak, Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulandığı gibi yerinden yönetim kuruluşlarının kanunla kendilerine verilen görevleri hiç yapmaması veya kanunun öngördüğü şekilde yapmaması gibi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda kanunla öngörülmek kaydıyla, merkezî idareye yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek karar alma yetkisi tanınabilir' (bkz Anayasa Mahkemesi, E 2013/19, K 2013/100, T 12.09.2013, RG 18.09.2014-29123).

[170] Quillien (n 9) 299.

dikkat çekmektedir. 2000'li yıllardan itibaren gerçekleştirilen kanun değişiklikleriyle ikame yetkilerine ilişkin düzenlemelerin arttığını belirtmekte ve sosyal konut inşasına ilişkin yetkiler bu düzenlemelere örnek olarak verilmektedir.[171]

Öte yandan, yukarıda açıklanan *commune* (belde) belediye başkanlarının merkezi idareyle hiyerarşik ilişki içinde sahip oldukları yetkilerin bazıları için de valilere, belediye başkanlarının yerine geçerek işlem yapma yetkisinin kanunla tanındığı görülmekte olup, bu kapsamdaki (örneğin il sınırları içindeki beldelerin hepsi veya bir bölümü için gerekli görülen kolluk tedbirlerinin alınması gibi) yetkilerin valiler tarafından kullanılabilmesi için öncelikle belediye başkanlarının ilgili yetkilerini gereği gibi kullanamamalarının arandığı[172] belirtilmelidir.

Sonuç

Türk idare hukukunun ve bu kapsamda Türk idari teşkilatının düzenlenmesinde Fransız idare hukukundan yararlanılmış olmakla birlikte, mahalli idarelerin teşkilatlanması, görev ve yetkileri ile işleyişi alanındaki güncel düzenlemeler, her iki hukuk sistemi arasında önemli farklar bulunduğunu göstermektedir.

Nitekim, Fransız hukukunda mahalli idarelerin merkezi idareyle ilişkilerinin, bu kapsamda da *décentralisation* (yerinden yönetim) esasının merkezden yönetim esası karşısındaki gelişiminin, Fransa'da 2022 yılı Şubat ayında yayımlanan ve konuya ilişkin düzenlemeler de içeren 2022-217 sayılı Kanun'la getirilen son değişiklik ve yenilikler gözetilerek incelendiği bu çalışmada öncelikle, Fransız hukukunda mahalli idareler kategorisini adlandırmakta kullanılan *collectivité territoriale* (mülki topluluk) terimi üzerinde durulmuştur. Bu terimde yerelliğe işaret eden *territoriale* (mülki) esasen merkezden yönetim ilkesine gönderme yapmakta, idare sözcüğünün Fransızca karşılığı olan *administration* (idare/yönetim) sözcüğü ise hiçbir şekilde yer almamaktadır. Fransa'da halen yürürlükte olan 1958 Anayasası'nın 34'üncü maddesinde yer alan *collectivité locale* (mahalli/yerel topluluk) teriminin ise, 2003 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde *collectivité territoriale* (mülki topluluk) olarak değiştirilmesinin bir rastlantı değil, Fransa'da merkezden yönetim geleneğinin ağırlıklı olduğunun açık bir göstergesi olduğu düşünülmektedir.

Décentralisation (yerinden yönetim) esasının merkezden yönetim gölgesindeki gelişiminin, 2022-217 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemelere de değinilerek incelendiği ikinci başlık altında, yerinden yönetim ilkesinin 1958 Anayasa'sında ancak 2003 yılında yer bulabildiği görülmüştür. Bu zamana kadar geçen sürede, mahalli idarelerin serbest yönetimi ilkesinin, merkezi yönetim karşısında mahalli idarelerin idari özerkliğini sağlamada önemli rol oynadığı tespit edilmiştir. Öte

[171] ibid 298.

[172] ibid 91.

yandan, Fransız hukukunda mahalli idarelerin idari özerkliğini destekleyen bir diğer ilkenin ise *clause générale de compétence* (genel yetki hükmü) olduğu görülmüştür. 1982 yılında mahalli idareleri güçlendirmek amacıyla yapılan düzenlemeler kapsamında genel yetki hükmünün uygulama alanının *commune* (belde) idarelerinin yanı sıra, mahalli idare statüsündeki *département* (il) ve *région* (bölge) idarelerinin de yararlanacağı şekilde genişletildiği, ancak sonraki yıllarda sadece *commune* (belde) idarelerinin bu kapsamda bırakıldığı ve bu durumun olumsuz etkilerinin ancak Şubat 2022'de yayımlanan 2022-217 sayılı Kanun'la getirilen belki de en önemli yenilik olan farklılaşma (*différenciation*) ilkesi hayata geçirilerek ortadan kaldırılmasının amaçlandığı anlaşılmıştır.

Fransa'da mahalli idarelerin teşkilatlanması ve işleyişi, mahalli idarelerin merkezi idareyle ilişkilerine ilişkin tespitler de ortaya konarak üçüncü başlık altında incelenmiştir. *Décentralisation* (yerinden yönetim) esasının 1982'den başlayarak, özellikle de 2003 yılında anayasal güvenceye kavuşmasıyla birlikte Fransız hukukunda güçlendiği açıktır. Ancak 2022 yılı Şubat ayında yayımlanan 2022-217 sayılı Kanun'la devam ettiği görülen, yerinden yönetim esasının güçlendirildiği ve zayıflatıldığı düzenlemelerle devam ettiği görülen bu sürecin, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki gölgesini ortadan kaldırmadığı sonucuna varılmıştır. Zira, halkoyuyla göreve gelen *commune* (belde) belediye başkanlarının belirli konulara özgü olarak merkezi idareyle alanlardaki hiyerarşik ilişki devam etmektedir. Diğer yandan, kuruluş koşulu olarak asgari nüfus mevcudu şartı aranmaması nedeniyle sayısı otuz beş bine yakın *commune* (belde) bulunmasının, bu idarelerin bir bölümünü mahalli kamu hizmetlerini kaynak yetersizliği nedeniyle sunamayacak hale getirdiği görülmektedir. Bu durumda söz konusu hizmetler ve zaman içinde ortaya çıkan yeni bir görev olarak da bölgesel kalkınma projeleri *établissements publics de coopération intercommunale* (beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumları) tarafından gerçekleştirilmektedir. Mahalli idare statüsündeki *département* (il) ve *région* (bölge) idarelerinin yetkilerinin genişletilmesine yönelik düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte, bu idarelerin genel yetki hükmü kapsamından çıkartılmış olmalarının olumsuz etkilerinin halen sürdüğü, maddi kaynaklarının sınırlı olduğu, 2022-217 sayılı Kanun'un *département* (il) idarelerini güçlendirdiği ancak beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumlarının işleyişini sekteye uğratabilecek nitelikte düzenlemeler içerdiği doktrinde ifade edilmektedir.

Fransız hukukunda merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari denetim yetkileri ise dördüncü ve son başlık altında ele alınmıştır. Öncelikle, Türk hukukunun aksine söz konusu idari denetim yetkilerinin anayasal dayanağının Fransız hukukunda açıkça ifade edilmediği, doktrinde ise mahalli kamu yararı karşısında genel kamu yararının korunması veya kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanması gibi gerekçelerle açıklandığı dikkat çekmiştir. Ayrıca, mahalli idarelerin işlemleri

üzerinde vali tarafından kullanılan idari vesayet yetkisinin 2 Mart 1982 Kanunu'yla kaldırıldığı, bu yetkinin yerini, ilgili idari işlem veya idari sözleşmeden kaynaklanan hukuka aykırılıklar konusunda vali tarafından görevli ve yetkili ilk derece idare mahkemesine yapılan *déféré préfectoral* (valilik başvurusu) müessesesinin aldığı görülmüştür. 2003 değişiklikleriyle birlikte 1958 Anayasası'ndan da *tutelle* (vesayet) teriminin kaldırıldığı, yerine *contrôle administratif* (idari denetim) teriminin kullanıldığı, ne var ki merkezi idarenin mahalli idarelerin organları üzerindeki idari vesayet yetkisine ilişkin düzenlemelerin halen varlığını koruduğu, ikame yetkisine ilişkin düzenlemelerin de mevzuatta yer aldığı anlaşılmıştır. Tüm bu incelemeler neticesinde, bir yandan *déféré préfectoral* (valilik başvurusu) müessesesinin işleyişinde yeknesaklık sağlanamamasının önemli sorunlara yol açtığı, diğer yandan merkezi idarenin güçlü idari denetim yetkilerinin halihazırda da mevcut olduğu görülmüştür.

Tüm bu tespitlerden hareketle, Fransız hukukunda 2003 yılında yapılan değişiklikle 1958 Anayasası'na eklenmiş olan Cumhuriyetin 'teşkilatlanması *décentralisation* (yerinden yönetim) esasına dayanır' ifadesi karşında ilk anda akla gelen güçlü bir yerinden yönetim anlayışının hayata geçirilmesine elverişli hukuki çerçevenin mevcut olmadığı, Fransa'da son yirmi yılda mahalli idareleri güçlendirmeye yönelik anayasa ve kanun değişiklikleri olduğu gibi, bu değişikliklerden geri adım atma sonucunu doğuran düzenlemelerin de yürürlüğe konabildiği, önemli büyüklükteki toplumsal olaylardan kaynaklanan bir tartışma sürecinin sonucu olarak 2022 yılının Şubat ayında yürürlüğe giren 2022-217 sayılı Kanun'un *décentralisation* (yerinden yönetim) esasını güçlendirmek bakımından beklenen önemli değişiklikleri getirmemesinin yanında, *département* (il) idarelerinin yetkilerini artırmakla birlikte beldelerarası iş birliğine yönelik kamu kurumlarının işleyişini sekteye uğratabilecek nitelikte düzenlemeler içerdiği, dolayısıyla *décentralisation* (yerinden yönetim) esasının güçlendirilmesi konusunda Fransız hukuk sisteminin kendinden emin olmadığı sonucuna varılması kaçınılmazdır.

Bu tespitler ışığında, Türk hukukunun mahalli idareleri Fransız hukukundan çok daha sistematik şekilde yapılandırdığı, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan karar organları ve mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amaçlarının yanı sıra il özel idareleri ve belediyelere ek olarak köy idarelerinin de oluşturulmasının, kuruluşta kural olarak asgari nüfus koşulunun karşılanmasının aranmasının isabetli bulunduğu ve Fransa uygulamasının, Türk idare hukuku için örnek oluşturmaktan büyük ölçüde uzak olduğu değerlendirilmektedir.

Fransız hukuku bakımından ise, merkezden yönetim ve yerinden yönetimin yanı sıra üçüncü bir idari teşkilatlanma modeli olarak ileri sürülen *la sémi-*

decentralisation (yarı-yerinden yönetim) modelinin ve yine bu kapsamda, hiyerarşi ve idari vesayet yetkilerinin yanı sıra, üçüncü bir idari denetim mekanizması olarak önerilen (merkezden yönetimin yerinden yönetim üzerinde veya gerekmesi halinde, bir mahalli idarenin diğeri üzerinde sahip olabileceği) *pouvoir de consentement*'ın (rıza yetkisinin),[173] idari işleyişe ilişkin ihtiyaçları halihazırda uygulanmakta olanlara oranla daha etkin şekilde karşılayabileceği ihtimalini incelemek isabetli olacaktır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.
Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.
Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.
Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.
Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Bibliyografya/Bibliography

Aubelle V & Kerrouche E, *La Décentralisation. Pour, contre ou avec l'Etat ?* (1ere édition, La Documentation Française 2022).

Brisson J-F, 'La loi du 21 février 2022 et la décentralisation' (2022) (24) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 4 Ağustos 2022.

Çalış Y, 'Türkiye'de Merkezi ve Yerel Yönetim Yapılanması Almanya ve Fransa Modeli ile Karşılaştırmalı Analizi' (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı 2012) Ulusal Tez Merkezi Tez no 331225, 57 <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> Erişim Tarihi 15 Temmuz 2022.

Chretien P, Chifflot N & Tourbe M, *Droit Administratif* (17eme édition, Sirey Université 2020).

Dantonel-Cor N, 'Département : organisation générale' (2015) Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 1 (folio n°1610) para 12 <https://www.dalloz.fr/> Erişim Tarihi 10 Haziran 2022.

Douence J-C, 'Statut constitutionnel des collectivités territoriales' (2021) Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 1 (folio n° 60) para 27-28 <https://www.dalloz.fr/documentation> Erişim Tarihi 10 Haziran 2022.

Eisenmann C, *Cours de droit administratif* (No 57, Tome 2, LGDJ 2013).

Exposé des motifs de la Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000043496065/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&detailId=> Erişim tarihi 30 Ağustos 2022.

Faure B, *Droit des collectivités territoriales* (6e édition, Précis, Dalloz 2021).

—— 'Différenciation' (2022) (24) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 4 Ağustos 2022.

—— 'La clause générale de compétence et le chercheur' (2015) (33) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 19 Mayıs 2022.

[173] Fransız idare hukuku doktrininde 1960'lı yılların ikinci yarısında ileri sürüldüğü belirtilen *la sémi-decentralisation* (yarı-yerinden yönetim) modeli ve bu model çerçevesinde yer bulan bir idari denetim mekanizması olarak *pouvoir de consentement* (rıza yetkisi) için bkz Charles Eisenmann, *Cours de droit administratif* (No 57, Tome 2, LGDJ 2013) 285.

Ferreira N, 'La différenciation des compétences : réelle innovation ou mystification ?' (2022) (5) Actualité Juridique Collectivités Territoriales 240, 243 <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 1 Eylül 2022.

—— 'Variations sur un même thème ou la question du droit commun des collectivités territoriales à statut particulier' (2022) (7-8) Actualité Juridique Collectivités Territoriales 352 <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 15 Temmuz 2022.

Gözler K, *Mahalli İdareler Hukuku* (1. Baskı, Ekin 2018).

—— *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş* (1. Baskı, Ekin 2018).

—— 'Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1939 Tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir?' (2019) 28(1-2) Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi 1.

Gweltaz E, 'Le volet simplification de la loi 3DS' (2022) (24) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation/>, Erişim Tarihi 4 Ağustos 2022.

Institut national de la statistique et des études économiques, <https://statistiques-locales.insee.fr/#bbox=-681010,5873534,1539409,911465&c=indicator&view=map2> Erişim Tarihi 10 Temmuz 2022.

Institut national de la statistique et des études économiques, <https://statistiques-locales.insee.fr/#bbox=-1093131,6661164,2715020,1607529&c=indicator&view=map3> Erişim Tarihi 10 Temmuz 2022.

Jacquemoire P, 'Le maire, agent de l'État : un concentré de déconcentration' (2022) (2) Actualité Juridique Collectivités Territoriales <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 22 Mart 2022.

Kada N, 'Déconcentration: un D peut en cacher un autre' (2022) (24) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 20 Temmuz 2022.

Kaman N, 'Mahalli İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç' (2020) 7 (1) İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 74.

Lepretre P, *Les collectivités territoriales* (2ème édition, Gualino, Lextenso 2018).

Letanoux M, 'Quelle intercommunalité après la loi 3DS ?' (2022) (5) Actualité Juridique Collectivités Territoriales <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 1 Eylül 2022.

Marcou G, '*L'Etat, la décentralisation et les régions*' (2015) (156) Revue française d'administration publique 901.

Onar S S, *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (Cilt I, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası 1966).

—— *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (Cilt II, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası 1966).

Pailler G, 'Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique locale : le projet de loi 3DS a été adopté' (2022) (2) Actualité Juridique Collectivités Territoriales <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 3 Mart 2022.

Plessix B, *Droit administratif général* (2 éme édition, LexisNexis 2018).

Pontier J-M, 'Les contrôles et la tutelle' (2022) (23) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation> Erişim Tarihi 15 Ağustos 2022.

Pontier J-M, 'Loi 3DS : sélection à faire dans un catalogue' (2022) (5) Actualité Juridique Collectivités Territoriales 233 <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 1 Eylül 2022.

Pontier J-M, 'Problèmes de compensation : entre les collectivités territoriales, aussi' (2022) (9) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 2 Nisan 2022.

Quillien P-J, *Les collectivités territoriales en 75 fiches* (7ème édition, Ellipses 2022) 322.

Regourd C, 'Libre administration et intercommunalité' (2018) (41) AJDA <https://www.dalloz.fr/documentation> Erişim Tarihi 28 Nisan 2022.

Sebbane L, 'Stabilité du nombre de communes et d'EPCI à fiscalité propre en 2021 et ralentissement de la baisse du nombre de syndicats' (2022) (163) Bulletin d'information statistique, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec des collectivités territoriales, Direction générale des collectivités locales, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2022-03/BIS_163%20interco%202022.pdf> Erişim Tarihi 17 Temmuz 2022.

Sezer Ö & Vural T, 'Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı' (2010) Temmuz Aralık (159) Maliye Dergisi 205.

Steckel-Assouère M-C, 'Loi 3DS : le retour de l'État départemental ?' (2022) (5) Actualité Juridique Collectivités Territoriales <https://www.dalloz.fr/>, Erişim Tarihi 1 Eylül 2022.

Verpaux M, Rimbault C & Waserman F, *Les collectivités territoriales et la décentralisation* (12eme édition, La Documentation Française 2021).

Villeneuve P, 'Relations Etat-collectivités territoriales : l'examen du contrôle de légalité' (2022) (2) Actualité Juridique Collectivités Territoriales <https://www.dalloz.fr/documentation/> Erişim Tarihi 3 Mart 2022.