

Turquie

Ibrahim ÖZDEN KABOGLU
Professeur de droit constitutionnel
Université de Marmara (Istanbul)

INTRODUCTION

Les années 1980 furent pour la Turquie le début de l'élaboration du droit de l'environnement. En fait, il existait depuis longtemps la législation concernant certains domaines du droit de l'environnement telles que la loi sur la Chasse (1937), la loi sur la Forêt (1956) et la loi sur les produits de l'eau 1971. L'existence des dispositions relatives à la protection de l'environnement dans certaines lois tel que le code civil Turc (1926) peut également être signalées. Cependant, le droit de l'environnement comme discipline indépendante n'apparaît en Turquie qu'à partir de la reconnaissance du droit à l'environnement par la Constitution de 1982. La Constitution précédente, mise en vigueur en 1961 avait déjà reconnu le problème de l'environnement sous certains aspects d'une façon implicite. Quant à la Constitution actuelle, celle-ci, a élargi la sphère de l'environnement en ajoutant de nouvelles dimensions d'environnement telles que littorale, patrimoine historique et culturel et, en reconnaissant d'une façon explicite le droit à l'environnement.

L'élaboration d'une loi spéciale relative à l'environnement date de 1983 (Çevre Kanunu). Signalons les objectifs de cette loi: protection et promotion de l'environnement en tant que patrimoine commun de tous les citoyens; protection et une meilleure utilisation des sols et des ressources naturelles dans le domaine urbain et rural ; prévention de la pollution de l'eau , du sol et de l'air.

Une série de lois relatives aux éléments divers de l'environnement ont été également promulguée pendant la même décennie: la loi sur les parcs nationaux (1983), la loi sur les logements collectifs (1984), la loi sur les patrimoines naturel, historique et culturel (1983), la loi littoral (1990),(...)

L'Administration environnementale a été marquée par une instabilité au cours des années 1980.

Ibrahim ÖZDEN KABOĞLU

Quant à la jurisprudence concernant la protection de l'environnement, l'attitude du juge administratif fut plutôt en faveur des choix des gouvernements. C'est au cours des années 1980 que les citoyens commencent à s'organiser afin de se livrer à la protection de l'environnement. Les années 1990 peuvent être conçues comme décennie où le droit de l'environnement a été développé, bien que cela ne soit pas encore suffisant¹.

I- EVOLUTION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DEPUIS 1992

Bilan et évaluation du droit de l'environnement après Rio

La dernière décennie du XX^{ème} siècle fut à la fois une période de la juridicisation et juridictionnalisation du domaine de l'environnement. Malgré les évolutions dans la consécration, la mise en œuvre et l'application du droit de l'environnement en Turquie, les difficultés rencontrées en la matière ne sont pas en moins.

Le bilan

On pourrait parler d'évolution dans la mesure où la mise en pratique des dispositions constitutionnelles aurait été réalisée. De ce point de vue, le progrès en matière de l'environnement peut être constaté sur trois plans: législatif, institutionnel et jurisprudentiel. Il convient également de signaler l'attitude des citoyens.

Dans le premier temps, l'aspect normatif de la protection de l'environnement sera précisé:

- Sur le plan constitutionnel d'abord: pendant la décennie décollée la norme fondamentale a été modifiée six fois dont trois sont importantes du point de vue de notre sujet. Cependant aucune modification ne concerne directement le droit de l'environnement. Les révisions constitutionnelles de 1995 et de 2001 visent surtout à améliorer le statut des libertés collectives. Les citoyens s'organisent au fur et à mesure en vue de protéger la nature et leurs activités se multiplient de plus en plus en matière de l'environnement. La dernière modification vient de garantir davantage le statut des associations et des fondations et de supprimer des restrictions sur les libertés de réunion et de manifestation (Le Journal Officiel: le 17 octobre 2001),
- Du point de vue des conventions internationales, il convient de citer d'abord la disposition constitutionnelle: "*Les Conventions internationales dûment mises en vigueur ont force de loi. Elles ne peuvent pas faire l'objet d'un recours en inconstitutionnalité devant la*

¹ Sur le droit de l'environnement en Turquie v. : I. Ö. KABOĞLU, "Le droit de l'environnement en Turquie" (Approche de droit public), *RJE*, 1992-2, p.235-249 ; "Turquie" (Chronique nationales), *REDE*, 2-1998, p.179-191.

Turquie

Cour Constitutionnelle.”(art. 90, dernier alinéa). En ce qui concerne la mise en œuvre nationale de droit international, comme l’on sait, il existe principalement deux systèmes: système moniste et système dualiste. Le droit turc prévoit donc le système moniste selon lequel les instruments internationaux peuvent être référés par le juge national.

Signalons ensuite quelques conventions internationales élaborées et/ou ratifiées par la Turquie après le sommet de RIO:

- La Convention sur la diversité biologique (le 24 décembre 1993),
- La Convention des NU pour la lutte contre la désertification surtout en Afrique et dans les pays menacés par la sécheresse sérieuse et/ou par la désertification (le 14 février 1998),
- La Convention sur l’Antarctique (le 18 septembre 1995),
- La Convention européenne du paysage (signée, le 20 octobre 2000),
- La Convention relative à l’interdiction de développement, de production et de stockage ainsi que d’utilisation des armes chimiques et à leur destruction (le 10 avril 1997).

Enfin, il faut signaler que la Turquie se trouve parmi les Etats initiateurs de l’élaboration d’une convention pour la mer Noire. La Convention sur la protection de la mer Noire (Bucarest, le 21 avril 1992) conclue entre six Etats riverains (Bulgarie, Georgie, Roumanie, Russie, Turquie, Ukraine), et mise en vigueur en 1993 s’applique aux mers territoriales et aux zones économiques exclusives des Etats Parties.

Dans un deuxième temps, il convient de signaler l’administration environnementale :

Du point de vue institutionnel, la création du ministère de l’environnement en 1991 met fin à l’instabilité administrative en matière de l’environnement. A titre de structure administrative, nous nous contenterons ici de signaler les conseils pour la protection de l’environnement. D’après le décret-loi du 21 août 1991, il existe un conseil permanent auprès du ministère de l’Environnement: le Conseil supérieur pour l’environnement. Le ministère de l’Environnement convoque également de temps en temps le Congrès consultatif pour l’environnement (Çevre Şûrası). Au niveau des départements, la direction environnementale constitue l’unité administrative permanente. Dans les départements, il existe également les conseils locaux, présidés par les préfets.

Dans un troisième temps, la place de la justice doit être signalée :

A propos de la protection de l’environnement par le juge, on a assisté, au cours des années 1990, à une évolution constante. En effet, la jurisprudence formulée à partir de la notion de droit à l’environnement a été développée pendant la décennie découlée.

Ibrahim ÖZDEN KABOĞLU

En dernier lieu, il convient de préciser l'état du droit à l'environnement:

En ce qui concerne le droit à l'environnement, les citoyens ne se contentent pas de s'organiser sous les formes classiques dans le cadre des libertés collectives, mais ils essaient également de mettre en pratique de nouvelles formes de rassemblements sous les noms 'initiatifs', 'plateformes', 'S.O.S.', etc. On peut avancer que les organisations des citoyens se sont multipliées de plus en plus à partir de la révision constitutionnelle en 1995 dont le statut des associations a été amélioré. Sans doute, la révision récente encouragera-t-elle les citoyens à s'organiser afin de protéger davantage la nature.

L'évaluation

Malgré ces progrès signalés, les difficultés rencontrées en matière de la protection de l'environnement ne sont pas négligeables.

Il faut d'abord constater que la formulation faite par la constitution reste assez vague et souple. Bien que la Cour Constitutionnelle reconnaisse une valeur normative à l'article 56 de la Constitution, elle n'a pas eu encore l'occasion de développer une jurisprudence sur cet article. La modification constitutionnelle, intervenue en 1999, qui a constitutionnalisé la privatisation et le recours au arbitrage international, a abouti également à la diminution de compétence du Conseil d'Etat pour contrôler les contrats de concessions. La globalisation et le libéralisme économique risquent donc de porter atteintes à l'environnement.

Du point de vue des conventions concernant l'environnement, alors que la Turquie est assez avancée, elle n'a pas encore ratifié, par exemple, la Convention sur les changements climatiques (Rio, 5 juin 1992).

Quant à la législation environnementale cela paraît assez souple du fait qu'elle n'organise pas de sanctions pénales telle que crime écologique. Elle ne reconnaît pas non-plus aux citoyens les droits procéduraux comme droits spécifiques en matière de l'environnement: droit à l'information, droit à la participation au processus décisionnel et le droit au recours. La Convention d'Aarhus qui est relatif à ces droits procéduraux n'a pas encore été ratifiée par la Turquie. Cependant le Gouvernement s'est déjà engagé de le faire dans le processus de la candidature à l'Union européenne.

Du point de vue de l'attitude du juge, comme l'on a déjà souligné, le juge administratif continue à développer sa jurisprudence en faveur du droit à l'environnement, mais les autorités gouvernementales sont réticentes à exécuter les arrêts des tribunaux. Cette réticence découle plutôt des choix politiques des autorités gouvernementales qui accordent la priorité aux investissements économiques.

II- THÈMES SECTORIELS

Les sols (désertification, activités pastorales, foncier)

La Convention des Nations unies pour la lutte contre la désertification surtout en Afrique et dans les pays menacés par la sécheresse et/ou par la désertification a été ratifiée par la Turquie le 14 février 1998.

Du point de vue des activités pastorales, la loi des pâturages du 28 février 1998 a introduit la notion écologique dans le domaine pastoral.

Pour la prévention de la désertification et de l'érosion, il faut signaler d'une part des travaux d'aménagement du ministère de la Forêt et, d'autre part, des initiatives individuelles. A ce propos, la Fondation de Turquie pour la lutte contre l'érosion (TEMA Vakfi) joue un rôle surtout dans la sensibilisation de la population.

Malgré des efforts destinés à prévenir la désertification du sol, à ce propos l'érosion et le déboisement, surtout les incendies forestiers constituent une préoccupation continue. A ces facteurs négatifs, d'établissements humains et d'investissements industriels dans les zones cultivées doivent être ajoutés. La construction d'autoroute tout au long de la côte de la mer Noire est en train d'exercer des effets négatifs sur la structure naturelle et le paysage. Il ne faut pas non-plus oublier les effets contraires des constructions des barrages gigantesques. L'exode rural et l'intensité du mouvement démographique peuvent être considérés comme facteurs positifs aussi bien que facteurs négatifs.

En bref, la pression des capitaux national et multinational, le souci d'industrialisation à tout prix et manque d'efficacité juridique des plans d'occupation des sols (POS) ont pour conséquence d'effets négatifs sur le sol.

Commerce international, environnement et biodiversité

Le Décret-loi relatif à la création du ministère de l'Environnement précise, parmi les objectifs du ministère, la protection et la promotion de la flore et de la faune ainsi que les richesses naturelles du pays.

La Turquie a ratifié les conventions principales relatives à la biodiversité:

La Convention internationale relative à la protection des oiseaux (le 18.10.1950) a été ratifiée par la Turquie le 17 décembre 1966. Cependant, la loi sur la chasse, promulguée en 1937, n'est pas encore tout à fait mise à jour sous l'optique de la Convention.

La Convention relative aux zones humides d'importance internationale (signée à Ramsar, le 2 février 1971 et entrée en vigueur le 21 décembre 1975) a été signée et ratifiée par la Turquie le 30 décembre 1993. En adhérant à la Convention les Etats s'engagent à remplir trois obligations principales: désigner au moins une zone humide à inscrire sur la Liste des zones humides d'importance internationale en la décrivant de façon précise (art.2); favoriser la conservation et l'utilisation rationnelle des sites inscrits

Ibrahim ÖZDEN KABOĞLU

sur la Liste ainsi que toutes les zones humides situées sur le territoire; créer des réserves naturelles dans les zones humides(art.4)².

A ce propos, l'existence d'une instance spécifique doit être signalée : l'Office pour la protection des zones spéciales (OPZS) est un organe central responsable de la gestion et de la conservation des zones de protection spéciale (ZPS) en Turquie. Le pays compte 12 ZPS qui vont des zones humides et des sites historiques aux régions désertiques. Lorsque le Conseil des ministres inscrit une zone sur la liste des ZPS, tous les permis de construire sont suspendus jusqu'à ce que l'OPZS révise les plans d'occupation des sols ou en élabore de nouveaux. Ces plans constituent pour l'OPZS un instrument concret majeur afin de mettre en œuvre sa politique de protection de l'environnement dans les ZPS³.

La Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction (La CITES) (signée à Washington le 3 mars 1973 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975) a été ratifiée par la Turquie le 1^{er} octobre 1994.

La Turquie n'a pas encore effectué la réglementation destinée à la mise en pratique des dispositions de cette Convention alors que celle-ci prévoit pour chaque Etat le devoir de prendre les mesures internes nécessaires: sanctions pénales frappant soit le commerce soit la détention de tels spécimens ou les deux et la classification ou le renvoi à l'Etat d'exportation de tels spécimens (art.8)⁴.

La Convention sur la diversité biologique (signée à Rio le 5 juin 1992 et entrée en vigueur le 24 décembre 1993) a été ratifiée par la Turquie le 3 septembre 1996. En droit interne une législation destinée à la conservation de la diversité biologique n'a pas été encore élaborée. Cependant, on peut créer un parallèle entre la conservation in situ, dans le milieu naturel (art.8) par un système de zones protégées prévues par la Convention et l'Office pour la protection des zones spéciales (OPZS), instauré en 1989.

Au niveau régional, la *Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe* (signée à Berne le 19 septembre 1979 et entrée en vigueur le 1^{er} juin 1982) a été ratifiée par la Turquie le 20 février 1984.

La Convention européenne du paysage, ouverte à la signature le 20 octobre 2000 à Florence mais qui n'est pas encore en vigueur, a été également signée par la Turquie. A propos du droit au paysage, on peut constater l'existence des dispositions dispersées d'après les lois sectorielles

² Pour le détail à propos de la Convention v.: Jean-Marc LAVIÈLLE, *Droit international de l'environnement*, ellipses, 1998, Paris, p. 140-142.

³ Pour le détail v.: E. Ergani et E. Ağaoğlu, "Les outils d'une politique de protection", NATUROPA, 1998, p. 8.

⁴ Le Programme National de Turquie relatif à l'engagement à partir de l'acquis de l'Union Européenne prévoit une réglementation en la matière conformément à la Convention en cause. Le programme national a été transmis à la Commission européenne en mars 2001.

Turquie

telles que loi littorale, loi sur les villages, loi sur les bidonvilles, loi sur l'aménagement, loi sur le bosphore. Cependant, la notion du droit au paysage n'est pas encore introduite dans le droit positif. Une réglementation cohérente paraît nécessaire en la matière.

Le Traité sur l'antarctique (Washington, 1er décembre 1959, entré en vigueur le 23 juin 1961) a été ratifié par la Turquie le 18.9.1995.

Les forêts et la perspective d'une convention mondiale

La gestion des forêts et l'aménagement des forêts sont assurés par le ministère de la Forêt.

La Constitution prévoit deux dispositions détaillées en ce qui concerne les forêts. Citons la première:

"L'Etat promulgue les lois et prend les mesures nécessaires en vue de préserver les forêts et d'augmenter les zones forestières. On procède au reboisement des espaces forestiers incendiés où il est interdit de se livrer à d'autres formes d'agriculture ou d'élevage. Toutes les forêts sont placées sous la garde de l'Etat. La propriété des forêts d'Etat est inaliénable..." (art.169).

La loi sur la Forêt (Orman Kanunu, 1956) détermine le régime des forêts d'une façon détaillée. Les forêts sont distinguées du point de vue de propriété et de gestion en trois catégories: forêts domaniales (étatiques), forêts détenues par les établissements publics possédant la personnalité morale publique et forêts privées.

La loi sur la mobilisation nationale pour le boisement et le contrôle d'érosion a été mise en vigueur en 1995. L'objectif de cette loi est d'effectuer des travaux de boisement et de mesurer l'érosion par les établissements publics et les personnes privées sous la surveillance du ministère de la Forêt (Loi, JO: le 25 juillet 1995). Cette loi est critiquable du fait qu'elle permet au secteur privé d'aménager le territoire forestier appartenant à l'Etat.

Malgré les efforts déployés soit par la Direction Générale des Forêts soit par les organisations de la société civile en vue d'aménager et de déboiser les domaines forestiers, trois facteurs négatifs continuent à s'aggraver: les incendies surtout dans régions méditerranéenne et égéenne, l'érosion et le déboisement.

Les nouveaux droits et le pacte anti-pauvreté (droit à l'environnement et le droit à la santé, à l'eau, au logement)

Il faut d'abord signaler que la Constitution réglemente le droit à l'environnement et le droit à la santé dans un article unique (art.56):

"Chacun a le droit de vivre dans un environnement sain et équilibré. L'Etat et les citoyens ont le devoir d'améliorer l'environnement, de protéger l'hygiène du milieu et de prévenir la pollution de l'environnement.

...en vue d'assurer à chacun une vie saine d'un point de vue physique et mental, l'Etat, sous le couvert d'un monopole, planifie et organise les services des établissements de santé dans le but de garantir une coopération

Ibrahim ÖZDEN KABOĞLU

entre les services à même d'accroître l'épargne et la productivité en matière de personnel et de matériel" (art.56).

Le droit à l'eau n'est pas encore reconnu comme droit à part en droit turc. Cependant, la Constitution consacre un article à la protection du littoral: *"Les côtes sont placées sous l'autorité et laissées à la disposition de l'Etat. Priorité est accordée à l'intérêt public dans l'utilisation des rivages des mers, des lacs et des cours d'eau ainsi que des bandes côtières bordant les rivages de la mer et des lacs.(...)" (art.43).*

La loi littorale (Kıyı Kanunu) du 17 avril 1990 régit l'utilisation des côtes à la lumière de l'article 43 de la Constitution.

Quant au droit de logement, l'article 57 de la Constitution doit d'abord être signalé: *"L'Etat prend les mesures propres à satisfaire aux besoins en logement dans le cadre d'une planification en envisageant des particularités des villes et des conditions de l'environnement et, encourage en outre la construction des logements collectifs".*

Bien que cet article soit intitulé comme "droit au logement", sa formulation nous amène à le qualifier plutôt d'une norme d'orientation pour l'Etat. Deux lois principales précisent les obligations de l'Etat en matière de logement et de la construction: la loi de 1984 sur le logement collectif et loi de 1985 sur l'aménagement.

Il faut ensuite rappeler que la conférence des Nations Unies Habitat II a été organisée à Istanbul du 3 au 14 juin 1996. Les chefs d'Etat ou de gouvernement et chefs de la délégation officielle des pays rassemblés à la Conférence ont adopté la *"Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains"*⁵.

La Turquie a effectué une telle organisation si grande pour la première fois à laquelle de centaines des NGO avaient également participé. La Conférence des Nations unies a accordé aux milieux intéressés l'occasion de réfléchir sur l'habitat et de développer de projets. A la suite d'Habitat II, on a continué à travailler dans le cadre local.

Une dernière remarque peut être faite à propos du changement de la conception d'Habitat à la suite de deux grands séismes survenus en 1999 dans les régions de Marmara et de l'ouest de la mer Noire. On peut à ce propos souhaiter que "la construction verticale" se transforme au fur et à mesure en "construction horizontale".

A propos de nouveaux droits, il convient de signaler une proposition constitutionnelle rédigée auprès de l'Union des barreaux de Turquie: ce texte classe les droits de l'homme d'après l'évolution des droits et libertés sous trois chapitres: droits civils et politiques; droits économiques, sociaux et culturels; droits à l'environnement, à la paix et au développement. Sous ce dernier chapitre, on trouve une approche globale des nouveaux droits de l'homme (art. 70-82) formulés à partir de relations de l'être humain avec la

⁵ Pour le texte en français, voir "Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains", *RJE*, 4-1996, p. 511-514.

nature et l'environnement. Ce chapitre prévoit aussi une planification globale sous l'optique du développement soutenable.⁶

Démocratie, accès à la justice et environnement

Du point de la démocratie, il faut signaler d'abord l'effet de la révision constitutionnelle. Après le sommet de Rio, la norme fondamentale a été modifiée six fois en 1993, en 1995, en 1999 (deux fois) et en 2001.

Aucune modification n'est consacrée directement à l'environnement. Cependant la plupart des modifications qui concernent les libertés et la démocratie sont relatives d'une façon implicite à l'environnement. La modification de 1993 qui ne concernait qu'un article a supprimé le monopole d'Etat sur la diffusion de la radio-télévision.

La modification de 1995 a bien diminué des restrictions assez rigides sur les libertés collectives y compris les associations et les fondations. Cet assouplissement du statut des libertés collectives a permis aux citoyens de s'organiser davantage.

La révision de 2001 peut être considérée comme prolongement des modifications de 1995. Car elle vise à renforcer le statut de la liberté d'association et des fondations et, à abolir de restrictions concernant la liberté de réunion et de manifestation.

Les modifications de 1995 et de 2001 peuvent être qualifiées de démocratisation des moyens destinés à la protection de l'environnement à partir de l'utilisation du droit à l'environnement.

Malgré ces progrès signalés, la modification de 1999 a toutefois constitutionnalisé la privatisation et l'arbitrage international en diminuant la compétence du Conseil d'Etat sur les contrats de concessions. Cette modification est susceptible de causer d'effets négatifs sur l'environnement du fait de la libéralisation des activités économiques.

La promulgation en juin 1993 du Règlement relatif à l'étude d'impact a contribué jusqu'à une certaine mesure à la démocratisation du procédé environnemental.

Quant à des nouveautés sur l'accès à la justice, il faut d'abord préciser qu'en Turquie il n'existe pas de voies spécifiques en ce qui concerne l'accès du citoyen à la justice en matière de l'environnement. Cependant l'intervention du juge en la matière devient de plus en plus courante.

Les tribunaux de l'ordre judiciaire sont souvent saisis d'actions en dommages-intérêts en matière d'environnement. Il s'agit donc d'une action en responsabilité civile contre l'auteur du dommage dans le cadre de contentieux de la réparation. Les tribunaux interviennent en particulier dans les zones industrielles lorsqu'il s'agit des fumées, des odeurs et des poussières émanant des usines et des centrales thermiques et qui entraînent des pertes de récoltes, des maladies, etc.

⁶ V. *Proposal for constitution of Republic of Turkey*, Chapter Four : "Rights to Environment, peace and development", Turkish Bar Association, Ankara 2001.

Ibrahim ÖZDEN KABOĞLU

La jurisprudence du juge administrative est relativement souple en ce qui concerne l'accès à la justice. Bien que la législation en vigueur ne consacre pas les dispositions spécifiques, le juge administratif est assez libéral en ce qui concerne la recevabilité des actions intentées par les associations et les NGO.

La Constitution ne reconnaît pas aux citoyens du recours direct devant la Cour Constitutionnelle⁷. La Turquie n'a pas encore ratifié *La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (le 25 juin 1998)⁸.

Conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement

Le sujet peut être abordé sur deux plans: normes et institutions.

Il n'existe pas encore les conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement en Turquie. Nous pouvons en signaler deux facteurs négatifs: premièrement, la conception du développement soutenable n'est pas tout à fait intégrée dans le droit de l'environnement. Pour cette raison le droit normatif n'a pas encore atteint au stade de créer les conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement. Le droit institutionnel de l'environnement ne l'est plus.

Depuis assez longtemps, plusieurs lois et règlements ont été mis en vigueur en Turquie dont chacun concerne un aspect de droit de l'environnement. La juxtaposition des réglementations partielles et la non-codification en la matière constituent l'obstacle principal à la gestion intégrée de l'environnement.

Les lois en causes qui s'étalent sur plusieurs décennies et qui sont modifiées assez souvent, sont encore loin de refléter une réglementation cohérente. Il s'agit d'ambiguïtés, d'interférences des domaines, de chevauchements des compétences, d'insuffisances de protection pour des raisons diverses:

- Les modifications ultérieures dans les lois en vigueur n'ont pas effacé des problèmes découlant du décalage dans le temps de la réglementation,
- Variété des objectifs d'une loi à l'autre d'après la mise de l'accent sur la protection ou sur l'aménagement,
- Les chevauchements des compétences des instances administratives différentes découlent également de l'hétérogénéité des réglementations dans des périodes différentes. La rivalité entre les instances de protection est plus probable dans les zones où il y a des interférences entre les régimes différents de protection. Une telle ambiguïté peut renforcer le

⁷ Il n'est prévu que deux voies pour saisir la Cour constitutionnelle: action en annulation et l'exception d'inconstitutionnalité.

⁸ Le Programme de Turquie relatif à l'engagement à partir de l'acquis de l'Union européenne prévoit une réglementation en la matière conformément à la Convention en cause. Le programme national a été transmis à la Commission européenne en mars 2001.

degré de la protection, mais à l'inverse peut également l'affaiblir. Pour une "gestion intégrée", la nécessité d'une réforme à la fois sur le plan normative et sur le plan institutionnel paraît évidente. La gestion doit être complétée par une planification et un aménagement dont la juridicisation est nécessaire pour la Turquie. Une telle réglementation doit aussi "intégrer" les voies de participation des citoyens⁹.

Substances et activités dangereuses

Les activités nucléaires par les risques et les dommages qu'elles impliquent ont conduit à conclure des accords internationaux qui visent à protéger la santé humaine et l'environnement¹⁰.

La Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (signée à Vienne le 26 septembre 1986 et entrée en vigueur le 27 octobre 1986) a été ratifiée par la Turquie le 3 septembre 1990.

La Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (signée à Vienne le 26 septembre 1986 et entrée en vigueur le 27 octobre 1986) a été ratifiée par la Turquie le 3 septembre 1990. Sous l'optique de ces conventions, un règlement relatif à la sécurité radiologique a été mis en vigueur le 24 mars 2000.

Du point de vue des mouvements transfrontalières de déchets dangereux, *la Convention sur le contrôle des mouvements transfrontalières de déchets dangereux et de leur élimination* (signée à Bâle le 22 mars 1989 et entrée en vigueur le 5 mai 1992) a été ratifiée par la Turquie le 15 mai 1994.

Le Règlement relatif au contrôle des déchets dangereux a été élaboré sous l'optique de Convention de Bâle. D'après l'article 3 de ce Règlement concernant son fondement juridique: "*Ce Règlement a été élaboré à partir des dispositions concernées de la loi sur l'Environnement et de l'article 3 de la Convention de Bâle*". Le Règlement détermine les principes relatifs à la gestion des déchets. Il aménage le transport transfrontalière des déchets et dresse une liste concernant les déchets dangereux. Le Règlement prévoit en outre les restrictions, interdictions et sanctions concernant la production, le stockage, l'élimination, l'exportation et l'importation des déchets dangereux.

La Turquie a ratifié également *la Convention relative à l'interdiction de développement, de production et de stockage ainsi que d'utilisation des armes chimiques et à leur destruction* (J.O.: 10.04.1997)¹¹.

⁹ V. I. Ö. KABOĞLU, *Les Aires Protégées en droit turc*, Les Aires protégées en droit comparé, Etudes Environnement, Sous la direction de S. BOURAOUI et M. PRIEUR, Tunis 2001, p. 156. Pour une vision globale au niveau constitutionnel voir: *Proposal for constitution of Republic of Turkey*, Chapter Four: "Rights to environment, peace and development", art. 70 à 82.

¹⁰ Cf. J.M. LAVIÉILLE, *Droit international de l'environnement*, p. 175.

¹¹ Nous venons de nous contenter de signaler les principales conventions dont la Turquie a fait partie.

Ibrahim ÖZDEN KABOĞLU

Financement de l'environnement

Du point de vue de ressources financières, il faut d'abord signaler le budget étatique. Il existe aussi un Fond pour la protection de l'environnement. Un impôt spécial pour les déchets a été introduit comme taxes municipale et communale.

Le budget d'Etat constitue de ressources essentielles du ministère de l'Environnement. Cependant le pourcentage du budget consacré au ministère de l'environnement reste tout à fait symbolique.

Le Décret-loi relatif à OPZS prévoit la création d'un fond pour la Protection spéciale de l'Environnement. Les sources pour le fond et l'utilisation de celui-ci sont précisées d'une façon détaillée par le Décret-loi. Pour les parcs nationaux, il existe également un fond qui s'appelle "Fond des Parcs nationaux".

D'autre part, la loi du 24.7.1993 modifiant sur les revenus de municipalité a introduit une nouvelle catégorie d'impôt qui s'appelle l'impôt pour la propreté environnementale.

Un nouveau règlement qui date du 18.2.2001 est relatif à l'encouragement des investissements destinés à la protection de l'environnement.

la gestion locale de l'environnement (gestion communautaire, privatisation, contractualisation)

Il faut d'abord signaler que les autorités locales, en particulière, l'administration municipale ont plusieurs tâches d'ordre de protection de l'environnement.

Ensuite, la direction environnementale au niveau du département (Çevre İl Müdürlüğü) comme organisation provinciale dépendant du ministère de l'Environnement peut être signalée. Cependant, la direction environnementale n'est pas encore organisée dans tous les départements. Elle est encore limitée par 46 départements sur 81 départements au total en Turquie.

D'après le décret-loi du 21 août 1991, il existe les conseils locaux au niveau départemental¹². Le conseil local, présidé par le préfet, a une structure mixte dont les représentants des autorités gouvernementales et locales sont présents.

Il faut enfin signaler une pratique sous l'optique de l'Agenda 21 prévu par RIO. L'Agenda 21 a été mise en pratique en Turquie au niveau local par les Conseils urbains (Conseils des villes, Kent Konseyleri). Ces conseils, à structure mixte, sont composés de nombreux membres dont la plupart sont les représentants de la société civile.

Le projet concernant les conseils urbains a été mis en pratique dans 51 Etats. De ce point de vue, les Nations Unies ont qualifié de meilleure

¹² V. Le Règlement du 8 mars 1993 portant sur le fonctionnement des conseils locaux de l'environnement.

pratique du point de vue de la composition et du fonctionnement des conseils urbains en Turquie¹³.

Il faut encore une fois rappeler que la privatisation a été constitutionnalisée par la modification en 1999. Il s'agit également d'introduire dans le texte fondamental l'arbitrage international. Ces deux nouvelles dispositions sont complétées par la diminution de compétence de Conseil d'Etat sur les actes de concessions¹⁴.

les mécanismes juridiques de contrôle et de suivi des mesures environnementales

Du point de vue de mécanismes juridique de contrôle et de suivi des mesures environnementales, on va se contenter de signaler le règlement de l'étude d'impact qui a été mis en vigueur après RIO¹⁵.

L'élaboration de l'étude d'impact incombe à l'auteur de l'ouvrage en cause. Après l'avis conforme de la préfecture sur le choix du lieu, l'auteur de l'ouvrage s'adresse au Ministère de l'environnement pour obtenir le formulaire du rapport d'étude d'impact. L'auteur de l'ouvrage dont l'effet sur l'environnement est estimé important s'adresse au Ministère de l'environnement, selon la même procédure (art. 10).

Le rapport d'étude d'impact, préparé conformément au formulaire ministériel, est présenté par l'auteur du projet au Ministère l'environnement. Le Ministère l'étudie dans un délai de 7 jours afin de vérifier sa conformité au formulaire. Les rapports non conformes sont refusés. Quant aux rapports conformes, ils sont envoyés par le Ministère aux membres de la Commission d'Etude et d'Evaluation (art. 12).

La Commission étudie et évalue le rapport de l'étude d'impact (*ÇED Raporu*) dans un délai de 60 jours ouvrables à compter de sa soumission au Ministère. Les membres de la Commission procédant à des études sur le lieu de l'ouvrage et participent, individuellement ou collectivement, à la réunion publique (art. 14).

L'article 15 du règlement prévoit des règles détaillées en ce qui concerne la procédure de travail de la Commission d'Etude et d'Evaluation. Le rapport final de l'étude d'impact est élaboré par cette Commission.

Le règlement prévoit aussi la participation du public au processus de l'étude d'impact. Cette participation de la population s'effectue en deux temps (art. 16):

- Dans un premier temps, une réunion est tenue par l'auteur de l'ouvrage, après le dépôt du rapport de l'étude d'impact au Ministère et à la suite de la première réunion de la Commission d'Etude et d'Evaluation.

¹³ V. *Platform*, Yerel GÜNDEM, Temmur 2001, (IULA - EMME, UNDP)

¹⁴ Le projet de la loi concernant les zones libres industrielles qui risque de porter atteinte au patrimoine culturel a pour l'objectif de la mise en pratique de la modification constitutionnelle.

¹⁵ Le règlement de 1997 sur l'étude d'impact a remplacé le règlement de 1993; toutefois, il n'a pas modifié le texte initial de manière essentielle.

Ibrahim ÖZDEN KABOĞLU

L'objectif de cette réunion est d'informer le public de l'investissement en question et d'en recueillir l'opinion et les propositions. La réunion doit être annoncée dans deux quotidiens, l'un national, l'autre local. Cette annonce doit également être affichée dans le lieu de la réunion. Organisée sous la responsabilité de l'autorité gouvernementale (à savoir la préfecture), la réunion permet un débat entre l'auteur de l'ouvrage et les citoyens intéressés. Les propositions recueillies et le résultat de cette réunion sont transmis au Ministère de l'environnement par la direction environnementale du département,

- Dans un deuxième temps, ceux qui désirent étudier ultérieurement le rapport d'étude d'impact peuvent le faire auprès du Ministère de l'environnement ou l'administration provinciale de l'environnement, et ce dans le délai de l'étude et de l'évaluation par la Commission. Les avis transmis au Ministère sont pris en considération par la Commission d'étude et d'évaluation.

Le Ministère prend sa décision définitive sur la base du rapport de la Commission, dans un délai de dix jours ouvrables à compter du dépôt du rapport par la Commission.

La poursuite et le contrôle de l'activité soumise à étude d'impact sont exercés par le Ministère de l'environnement (art. 27).

La suspension des pratiques contraires au règlement constitue une sanction, prise par les autorités supérieures gouvernementales, à savoir les préfets. Quand il s'agit de pratiques contraires au rapport de l'étude d'impact et de ses annexes, l'autorité gouvernementale est compétente pour suspendre les activités de l'auteur de l'ouvrage après lui avoir accordé un délai de 30 jours (art. 28).

A titre de *conclusion*, on peut avancer qu'en Turquie les progrès ou les obstacles sont en rivalité depuis 1992. La ratification par la Turquie des conventions importantes et leurs mises en pratique, la juridicisation du domaine de l'environnement ainsi que le développement des organisations de la société civile se trouvent parmi les avancements non-négligeables. Cependant, la pression de l'économie du marché (globalisation, privatisation,...) empêche que droit de l'environnement soit libéré d'être le maillon souple du système juridique existant¹⁶.

¹⁶ Pour le rapport officiel v. : *Turkey, National Report on Sustainable Development 2002*, The Republic of Turkey ministry of Environment and UNDP (United Nations Development Programme).