

DROIT ADMINISTRATIF ET SCIENCE ADMINISTRATIVE EN TURQUE

par Tahsin Bekir BALTA

— I —

L'état de développement

En Turquie, à la différence du droit administratif, l'étude de la science administrative - au sens de l'étude «non - juridique» de l'administration publique - a commencé assez récemment.⁽¹⁾

1. — L'origine du droit administratif remonte à la fin du XIX^{ème} siècle. En effet, le droit administratif fut l'un des premiers résultats de la réforme juridique entreprise par l'Empire Ottoman au cours du même siècle, en s'inspirant des systèmes juridiques de l'Europe continentale et qui a amené la pénétration dans le système juridique turc de la distinction entre droit public et droit privé comme un des principes de base. Il a pris un essor considérable à partir de la création définitive, en 1927, de la juridiction administrative à compétence générale.⁽²⁾

Ainsi, en Turquie, le droit administratif constitue l'une des branches essentielles du système juridique et des études juridiques. Il fait partie, dès le début, des programmes des facultés et institutions s'occupant de l'étude du droit, telles que les facultés de droit, des sciences politiques et des sciences économiques.

2. — Quant à la science administrative, elle n'a débuté qu'en 1952 avec son introduction, sur la base du modèle américain, dans le programme de la Faculté des Sciences Politiques d'Ankara, qui s'occupe traditionnellement de la formation des futurs candidats aux postes supérieurs de l'administration. Peu après, l'Institut d'Administration Publique pour la Turquie et le Moyen Orient, qui fut établi en mars 1953 avec l'assistance de l'ONU, a accordé à la science administrative une place prépondérante, en s'inspirant également du modèle américain. Aujourd'hui, la science administrative et ses

divers sujets spéciaux, tels qu'administration du personnel, organisation et méthodes, figurent parmi les matières principales de ces deux institutions.⁽³⁾

Mais le développement n'est pas resté limité à elles. Ainsi, la Faculté des Sciences Administratives de l'Université Technique du Moyen Orient, instituée en 1956, consacre une place importante à la science administrative.⁽⁴⁾ C'est le cas aussi des différents cours et instituts organisés par les départements administratifs.

En résumé, la science administrative constitue, à l'heure actuelle, l'une des matières régulières des organismes s'occupant, soit exclusivement, soit principalement, de la formation ou du perfectionnement des administrateurs.

Par contre, ni les Facultés de Droit, ni les autres facultés des sciences sociales, en dehors de la Faculté des Sciences Politiques d'Ankara, n'ont encore introduit la science administrative dans leurs programmes. Toutefois, l'enseignement du droit administratif accorde traditionnellement, en Turquie, une assez large place aux aspects non-juridiques de l'administration. L'attitude réservée de ces facultés sera certes modifiée lorsque la science administrative aura atteint, comme cela est à espérer, un développement substantiel et impressionnant.

— II —

Les facteurs de développement

L'introduction et le maintien de l'étude de la science administrative dans les programmes des institutions mentionnées ci-dessus ne sont pas dûs à une simple curiosité scientifique. Elles sont dictées par des considérations éminemment pratiques visant, d'une part, à initier les administrateurs actuels ou futurs à la machinerie administrative et à ses problèmes, d'autre part, à aider l'administration du pays dans ses efforts de réforme et d'amélioration. A cet égard, la place que l'étude du droit administratif réserve à la réalité de l'administration et à ses problèmes s'étant révélée insuffisante, l'introduction de la science administrative en Turquie, sous l'inspiration du modèle américain, a servi à combler une réelle lacune.

Or, le développement de la science administrative présuppose, entre autres, une connaissance exacte et étendue de la structure et du fonctionnement de l'administration et de ses problèmes. Les

sources et les possibilités d'information à ce sujet ont substantiellement augmenté, en Turquie, au cours des dernières années. En effet, aux documents officiels publiés assez souvent ou autrement disponibles pour les chercheurs, et aux études publiées par les administrateurs individuels, viennent de s'ajouter des publications d'une grande valeur d'information, pouvant servir de base à un développement doctrinal. Tels sont, en premier lieu, les rapports émanant du Département de Planification et, en second lieu, les publications indiquant les résultats des recherches menées en vue de réformes administratives, soit directement par l'administration, soit par des commissions composées d'universitaires et d'administrateurs.⁽⁵⁾ Il convient de mentionner aussi les enquêtes faites par divers chercheurs en coopération avec l'administration.⁽⁶⁾

— III —

L'objet de la science administrative

Le modèle américain de science administrative a été adopté, non seulement pour son introduction dans les programmes d'enseignement, mais aussi quant à la méthode à suivre. Cela surtout parce qu'au cours des premières années, l'enseignement de la matière fut confié en grande partie à des experts américains. Toutefois, dans le domaine de l'«organisation et méthodes», ce furent principalement la méthode et l'expérience britannique qui servirent de modèle.

Par conséquent, la méthode américaine, qui s'occupe principalement et d'une manière plutôt abstraite, de certains problèmes centraux d'administration tels que la technique de l'organisation, du personnel, le comportement et le processus administratifs, a été prépondérante dans l'étude de la science administrative en Turquie. Toutefois, dès le début, même les experts américains n'ont pas négligé de donner à leur enseignement un contenu concret, en tenant compte des institutions et des pratiques administratives du pays. En effet, la Turquie étant un Etat unitaire et jouissant d'une unité administrative, la méthode abstraite ne se justifie guère.

Cette orientation vers une méthode concrète s'est intensifiée depuis que les spécialistes turcs ont repris l'enseignement de la matière - et cela depuis une dizaine d'années - de sorte qu'aujourd'hui l'aspect concret de l'administration turque est devenu, dans l'étude de la science administrative, un trait dominant, tout

en continuant de bénéficier des résultats des recherches scientifiques américaines, suivant la méthode comparative.⁽⁷⁾

Pourtant, le cadre de l'étude, tel qu'il fut établi dès le début, n'est pas encore élargi suffisamment. Un tel élargissement a été préconisé. Selon une opinion,⁽⁸⁾ la science administrative devrait étudier l'administration publique de la Turquie sous tous ses aspects, y compris son histoire, ses services et ses relations avec les pouvoirs de l'Etat et avec le public en général, tout en essayant d'en dégager des principes communs et généraux.

— IV —

La relation entre le droit administratif et la science administrative

De même que toute réglementation juridique doit, pour être adéquate, tenir compte de la réalité et des exigences de son objet, les spécialistes du droit administratif doivent prendre en considération les problèmes et les besoins de la réalité administrative. Cela, bien entendu, non seulement lors de l'élaboration des textes, mais aussi pour les solutions doctrinales et jurisprudentielles, qui tiennent dans le domaine administratif une place prépondérante, par suite du défaut de codification. C'est ce qui explique l'attitude déjà mentionnée de la doctrine turque de droit administratif, qui réserve une large place aux institutions et pratiques administratives,

De son côté, la science administrative doit prendre en considération les règles juridiques régissant l'administration, y compris le droit administratif, comme l'un des facteurs décisifs de la vie administrative. Car celle-ci se déroule dans un cadre juridique lui impartissant tant des impulsions que des restrictions, soit dans l'intérêt général, soit pour la protection des administrés. En Turquie, ce cadre juridique est très développé, particulièrement depuis la nouvelle Constitution de 1961 dont les dispositions sont garanties, contre tout empiètement législatif, par un contrôle juridictionnel confié à une Cour Constitutionnelle, en fonction depuis 1962.

En effet, la Constitution considère les concepts d'Etat de droit et d'Etat social comme des principes de base de la vie publique. Dans le cadre du premier concept, elle exige la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle réaffirme le contrôle juridictionnel général de l'administration, excluant toute restriction. Elle élargit la responsabilité de l'Etat pour les dommages illégit-

mes qu'il cause aux particuliers, depuis longtemps admise par la jurisprudence.

Dans le cadre du concept de l'Etat social, la Constitution reconnaît aux particuliers des droits sociaux substantiels, dont le pouvoir public est appelé à assurer la réalisation par un développement économique accéléré, conformément à des plans préétablis.

En un mot, la rationalité et de l'efficacité de l'administration, qui sont en somme les buts ultimes de la science administrative, doivent nécessairement être assorties de la légitimité juridique. De ce fait, le droit, loin d'être «une technique mineure» constitue l'un des facteurs prédominants de la vie administrative. Par conséquent, toute étude de la science administrative est obligée de réserver une place importante aux problèmes juridiques concernant l'administration. Et cela ne doit pas se limiter à une simple prise de connaissance des solutions juridiques; il faut en pénétrer l'essence et la raison d'être afin, d'une part, d'avoir une idée exacte de leur portée et de leur valeur, d'autre part, d'aider à en éliminer les excès et les inconvénients.

De son côté, l'étude de droit administratif doit, elle aussi, chercher à pénétrer l'essence de la réalité administrative, ainsi que de ses problèmes, afin de pouvoir améliorer, pour ses solutions juridiques, ses chances d'être adéquates.

Par conséquent, la relation entre le droit administratif et la science administrative est celle d'une coopération et interpénétration mutuelle.

Notes

1. La «Science administrative» n'est pas le seul terme utilisé pour désigner l'étude «non juridique» de l'administration publique. Le terme d'«administration publique» est lui aussi employé suivant l'usage américain. (Voir *Infra*, notes 3 et 4).
2. Cf. BALTA T. B., «Turkish administrative law», in Ansay and Wallace, *Introduction to Turkish law*, 1966, p. 51 et suiv. «L'administration et le droit administratif en Turquie», *Bulletin International des Sciences Sociales*, Vol. IX, n° 1 (1957), p. 39 et suiv.
3. Le nom et le contenu des principaux cours de science administrative figurant au programme de la Faculté des Sciences Politiques d'Ankara sont :
 - a. 1. **Science administrative** (précédemment désigné comme «Administration publique») :
 - L'objet et la méthode de la science administrative; le but essentiel de l'administration (les facteurs politiques, bureaucratiques

et sociaux); la planification; l'organisation (en général et en Turquie); les problèmes de réorganisation; l'administration du personnel (y compris ses aspects techniques et humains); la communication; la coordination; l'administration financière; les relations publiques de l'administration (sous leurs divers aspects).

a. 2. **Administration du personnel :**

Le personnel public en Turquie; son recrutement; la classification; les salaires; l'évaluation de rendement du personnel; la carrière et l'avancement; la formation; droits et libertés du personnel public: questions disciplinaires; les conditions du travail; les mesures sociales; les syndicats professionnels; l'organisation de la fonction publique.

a. 3. **Organisation et méthodes :**

Le but et le développement du service d'O et M; les principes et les types d'études administratives; le déroulement du travail administratif; la technique d'évaluation; mécanisation automation; dossiers et documents; l'étude des cas concrets.

b.— Les principaux cours prévus avec un contenu similaire à ceux ci-dessus indiqués, dans les programmes de l'Institut de l'Administration Publique pour la Turquie et le Moyen Orient, sont les suivants :

b. 1. Les principes de l'administration publique.

b. 2. Relations publiques et relations humaines.

b. 3. Administration du personnel.

b. 4. Les principes d'organisation et méthodes.

4. Le Programme de la Faculté de Sciences Administratives de l'Université Technique du Moyen Orient dont l'enseignement se déroule en anglais, contient, à part des différents cours sur l'administration turque et d'autres pays, les cours suivants dans le domaine de la science administrative.

a. **«Elements of administration» :**

«The nature and study of administration. Administrative objectives and policies. Theories of organization. Planning. Staffing. Leadership. Coordination. Communication. Control».

b. **«Personnel Administration» :**

«Organization of the personnel function and the personnel department. Study of personnel activities such as job analysis, organization, planning, recruitment, selection, training, wage and salary administration, personnel rating, labor relations, employee benefits and services, employment, communications, personnel research, promotion, transfer and separations».

5. Les principales publications sont les suivantes :

— **Organization and Functions of Central Government of Turkey. Report of the Managing Board of the Central Government Organization Research, Project, 1963/1965, (en turc et en anglais); — A. PAYASLI-OĞLU, Etude des services extérieurs de l'Administration Centrale,**

1966, (en turc); — F. YAVUZ, **Problèmes de la Réorganisation de l'Administration Locale**, 1966 (en turc); — **L'Etude de l'Organisation et des Fonctions du Ministère de l'Agriculture, rapport de la commission chargée de l'étude**, 1964 (en turc).

6. L. MIHCIOĞLU, Une étude sur les certificats de Domicile, 1966 (en turc); — O. ONARAN, Formation et Perfectionnement des Administrateurs supérieurs, 1967, (en turc)
7. Parmi les traductions en turc des publications américaines, nous nous contentons de citer les ouvrages suivants :
 - Simon, Smithburg, Thomson, **Public Administration**, (traduction partielle) 1 et 2, 1966/1967; — C. Seckler - Hundson, **Organization and Management : Theory and Practice**, 1965; — L. D. White, **Introduction to the Study of Public Administration**, (traduction partielle, 1957.
8. T. B. BALTA, **L'Etude de la Science Administrative**, 1965, (en turc).