

BREF APERCU DE L'EVOLUTION DE LA LEGISLATION SUR L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR EN TURQUIE DEPUIS L'AVENEMENT DE LA REPUBLIQUE*

Doç. Dr. Durmuş TEZCAN

1. Le 4 novembre 1981, on a procédé en Turquie à une réforme fondamentale de l'enseignement supérieur.

Le lecteur trouvera l'essentiel des nouvelles dispositions dans le "résumé et extraits de la loi n° 2547 du 4.11.1981 sur l'enseignement supérieur" publié ci-après.

Il nous a paru utile de situer cette législation dans une perspective historique en donnant un aperçu des réformes qu'a subies l'enseignement supérieur turc au cours des soixante dernières années.

2. Avant d'examiner le régime légal des établissements d'enseignement supérieur, il n'est sans doute pas inutile d'évoquer l'ampleur de son extension. Les chiffres sont à cet égard parlants puisque, de 1927 à 1981, on constate l'évolution suivante :

	1927	1981
— nombre de facultés et écoles supérieures	18	361
— nombre d'étudiants	3918	333.000
— nombre d'enseignants	451	20.244 ¹

* Le présent article, rédigé en décembre 1981, fait le point de la situation telle qu'elle se présentait au moment de l'adoption de la nouvelle loi sur l'enseignement supérieur en novembre de la même année. Depuis lors, l'application de cette loi a fait l'objet de nombreuses études et entraîné quelques modifications (Lois No: 2653, 2708, 2880, 2994 et 3248) dont l'auteur se réserve d'examiner ailleurs les tenants et aboutissants.

¹ source: Doç. Dr. Yahya Kemal Kaya, "Atatürkçü çağdaş eğitime doğru ("Vers un enseignement contemporain kémaliste"), revue Yeni Forum, 1.12.1981.

3. On situe généralement² l'origine des universités turques dans le médressé Fatih fondé par Mehmet le Conquérant 18 ans après la prise de Constantinople et où l'on enseignait, à côté de la théologie, les autres branches scientifiques et littéraires.

Au XIXe siècle, l'enseignement supérieur était dispensé par de grandes écoles (par exemple l'Ecole de Médecine et l'Ecole d'Administration d'Istanbul) dont certaines acquièrent leur autonomie au cours des dernières années de l'Empire ottoman.³ L'une des caractéristiques de ces écoles consistait en l'absence d'un corps professoral se consacrant exclusivement à l'enseignement.⁴

Avec l'avènement de la Turquie moderne, le besoin de professeurs se consacrant entièrement à leurs tâches académiques se fit sentir et, en 1933, on procéda à une première grande réforme, dont le but était d'assurer la création d'un personnel académique permanent.⁵ Le premier statut du personnel universitaire fut adopté par un décret gouvernemental de 1934. Il devait effectivement permettre la formation du cadre d'enseignants souhaité. L'apport des professeurs fuyant l'Allemagne nazie, et que la Turquie d'Atatürk accueillit à bras ouverts, fut à cet égard également considérable.

4. Mais c'est la loi n° 4936 du 13 juin 1946, votée dans le contexte de l'ouverture de la Turquie au multipartisme, qui allait véritablement permettre l'essor de l'enseignement supérieur.

² v. Ord. Prof. Dr. Siddık Sami Onar, "İdare Hukukunun Umumi Esasları" ("Principes généraux du droit administratif"), Istanbul, Ed. İsmail Akgün Matbaası, 3e éd., t. II, pp. 872-873.

³ L'Ecole des Sciences (Darülfünun), ancêtre de l'Université d'Istanbul, se voyait reconnaître une autonomie administrative par un décret du 11 octobre 1919 et allouer un budget distinct en 1922.

⁴ Ord. Prof. Dr. Siddık Sami Onar, op. cit., p. 874.

⁵ Loi n° 2252 du 31 mai 1933 portant dissolution du Darülfünun et création d'une nouvelle université. A ce sujet, v. E. Hirsch, "Dünya Üniversiteleri ve Türkiye'de Üniversitelerin Gelişmesi" ("Les universités étrangères et le développement des universités turques"), 1950, c. 1., s. 310 vd.

Selon l'exposé des motifs de cette loi, "Etant donné que les universités et facultés possèdent une structure différente de celle des autres institutions étatiques et que leur personnel dirigeant doit de ce fait être doué de connaissances et spécialisations propres, il convient de leur attribuer une autonomie spécifique et une personnalité morale distincte ainsi qu'un budget séparé rattaché directement au Ministère de l'Education nationale.

"Il est impossible de concentrer en une seule main, de réunir en un lieu unique, la gestion d'établissements tels les universités, divisés en sections aux connaissances et spécialisations diverses. A supposer même qu'un tel mode d'administration soit efficace au stade de la création des universités et facultés, il ne saurait assurer leur développement. Il apparaît que le seul système convenable consiste à administrer les universités sur la base d'une série d'unités créées par les universités elles-mêmes et qui élisent leur propre président, en d'autres termes, il faut que les organes directeurs des universités soient gérés par l'ensemble du personnel universitaire".⁶

Dorénavant, les universités allaient donc pouvoir, sous le seul contrôle du Parlement, déterminer leur politique d'enseignement, fixer leur cadre du personnel, bref, d'une manière générale, s'administrer de manière autonome.

5. Ce régime d'autonomie a subsisté jusqu'en 1960, sous une réserve importante toutefois : En 1954, le pouvoir exécutif s'arrogea le droit de révoquer les membres du corps enseignant par décision du Ministre de l'Education nationale prise après consultation du Sénat de l'université.

6. Par réaction envers cette dérogation fondamentale, l'autonomie des universités fut érigée en règle constitutionnelle après le coup d'état du 27 mai 1960.

En vertu de l'article 120 de la Constitution de 1961,

"Les universités ne peuvent être créées que par l'Etat en vertu d'une loi. Les universités sont des personnes

⁶ TBMM Tutanak Dergisi (Annales du Parlement), Dönem VII, Cilt 24.

morales de droit public dotées d'autonomie. L'autonomie des universités est appliquée dans le cadre des dispositions du présent article et cette autonomie ne fait pas obstacle à la poursuite des infractions et de leurs auteurs dans les bâtiments universitaires ou leurs annexes.

Les universités sont administrées sous le contrôle et la surveillance de l'Etat par des organes qu'elles élisent. Il n'est pas porté atteinte aux règles qui régissent les universités d'Etat créées en vertu de lois spéciales.⁷

Sous la même réserve, les organes des universités et les membres titulaires et associés de leur corps enseignant ne peuvent être écartés de leurs fonctions par des autorités extérieures à l'université, sous quelque prétexte que ce soit (...)"

Les lois adoptées à l'époque se situaient dans le strict respect de ces règles d'autonomie.⁸

7. En 1973, on a voulu limiter l'autonomie des universités en instituant, dans le cadre de la loi n° 1750 du 20 juin 1973 sur les universités, un "Conseil de l'enseignement supérieur". La loi accordait à ce conseil, composé paritairement de professeurs désignés par les organes académiques et de personnes nommées par le Conseil des ministres sur proposition du Ministre de l'Education nationale, et présidé par ledit ministre, un large pouvoir consultatif en matière de coordination et de planification de l'enseignement supérieur.

Toutefois, cette tentative de réforme échoua car la Cour constitutionnelle annula les dispositions de la loi n° 1750 relatives à l'instauration de ce conseil, les jugeant contraires à l'article 120 de la Constitution.⁹

⁷ Cette disposition visait en fait deux établissements universitaires: d'une part, l'Université technique du Moyen-Orient, qui restait soumise à l'autorité du pouvoir exécutif, responsable de la nomination des 9 personnes composant son conseil de tutelle; d'autre part, l'Université Atatürk d'Erzurum qui, pour une période transitoire, était soumise à un régime similaire. Par la suite, on fit usage de la même faculté à l'occasion de la création de nouvelles universités.

⁸ Lois n° 115, 119, 345 et 923.

⁹ Arrêt du 3.12.1975, publié au Journal officiel n° 15431.

Pour le surplus, la loi n° 1750 ainsi que la loi n° 1765 du 25 juin 1973 sur le personnel universitaire établissaient un régime compatible avec la Constitution de 1961, et ont régi avec elle les universités jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi. On peut résumer comme suit le système qui en découlait:¹⁰

— La loi sur les universités ne visait que le statut des universités proprement dites.¹¹

— le principe de base gouvernant leur administration était qu'elle était confiée à des organes composés des membres du corps enseignant ou de leurs délégués.

— L'assistanat constituait l'école et la réserve de recrutement du corps enseignant.

— Le conseil facultaire (les professeurs) était l'organe essentiel en matière de sélection et de nomination des assistants, chargés de cours et professeurs.

— Les enquêtes pénales et disciplinaires faisaient l'objet de dispositions particulières.

— Les membres du corps enseignant et même les assistants disposaient de garanties tant du point de vue de leur fonction que de son lieu d'exercice.

— Les facultés étaient dotées de la personnalité morale.

— Les organes intéressés disposaient de compétences en matière de détermination de la capacité estudiantine,

¹⁰ Nous empruntons cette synthèse à l'excellent article consacré à la nouvelle loi par le Prof. Yaşar Karayalçın ("Yüksek öğretim kanunu" (Loi sur l'enseignement supérieur), revue Yeni Forum du 15.11.1981).

¹¹ par opposition aux académies. Au 4.11.1981, il y avait en Turquie 25 de ces établissements, dispensant un enseignement soit dans le domaine des sciences économiques et commerciales, soit dans celui de l'architecture et de la polytechnique (outre l'Académie des Beaux-arts d'Istanbul). Les académies étaient régies par des lois spéciales, qui leur accordaient une autonomie similaire à celle dont bénéficiaient les universités. Leurs statuts, surtout pour les académies de province, s'inspiraient en général davantage d'un régime d'école professionnelle supérieure que de celui, plus sévère, appliqué par les universités, notamment en matière de sélection du personnel.

sélection, inscription et affaires disciplinaires, fixation de la nature, des programmes et du régime de l'enseignement ainsi que délivrance des diplômes.

8. Cette récapitulation des systèmes qui ont été pratiqués au cours des soixante premières années de la République turque permet, nous semble-t-il, de mieux mettre en évidence les principales caractéristiques de la nouvelle réglementation.¹²

Les aspects de la réforme qui nous paraissent les plus fondamentaux sont les suivants :

1° Unification : Les universités, les académies et les écoles supérieures sont mises sur le même pied. Les membres du corps enseignant de ces établissements seront désormais interchangeables.

Cette équivalence est une conséquence logique du fait que l'examen donnant accès au titre de chargé de cours sera organisé de manière centrale par le C.E.S.¹³ Il convient toutefois de faire observer que pareille équivalence ne correspond pas à une réalité en ce qui concerne les titres acquis avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Sa rétroactivité est néanmoins indispensable pour permettre le système dit de la rotation.¹⁴

2° Centralisation : Tous les pouvoirs en matière de planification, nomination et contrôle sont réunis entre les mains d'un organe unique. Selon le Prof. Ihsan Doğramaci, l'un des principaux défenseurs de la loi, le C.E.S. est en quelque sorte un "conseil national de tutelle" des établissements d'enseignement supérieur.¹⁵

¹² Pour les détails de celle-ci, le lecteur voudra bien se reporter au résumé publié ci-après. Rappelons par ailleurs que l'objet de la présente étude n'est pas de faire un examen exhaustif du nouveau système, ce qui serait d'ailleurs vain à l'heure où nous écrivons, puisque ses règlements d'exécution n'ont pas encore été adoptés, le C.E.S. étant à peine en voie de constitution, mais seulement de replacer la réforme dans une perspective historique.

¹³ Conseil de l'Enseignement Supérieur.

¹⁴ v. ci-dessous 3°.

¹⁵ Déclaration faite au cours d'une émission télévisée le 13 novembre 1981.

Cette expression recouvre bien ce qui nous paraît être un des traits les plus originaux de la nouvelle loi : le remplacement de l'autonomie des universités par l'autonomie de leur organe de tutelle qui, dans l'esprit des auteurs de la réforme, doit manifestement être une sorte de "conseil de sages" à l'abri des pressions politiques.

3° Hiérarchisation : Par opposition au régime antérieur, qui organisait l'administration des universités à partir de la base, le nouveau système règle l'attribution des pouvoirs selon un procédé strictement hiérarchisé à partir du sommet. Même dans les organes aux fonctions purement académiques, les représentants directs du corps enseignant sont minoritaires.

4° Réorganisation de la carrière académique : D'une part, la loi supprime l'institution de l'assistantat pour faire débiter la carrière d'enseignant avec la nomination en tant que chargé de cours associé, laquelle ne pourra intervenir qu'après l'accomplissement d'un doctorat; en outre, un poste fixe dans une université donnée ne pourra désormais plus être garanti qu'une fois nommé chargé de cours titulaire, soit normalement au bout d'une dizaine d'années au moins (et sans que cette "garantie" empêche les affectations temporaires ailleurs en vertu de la "rotation").

D'autre part, la loi introduit le système dit de la rotation, qui expose tous les enseignants, sauf ceux qui exercent la fonction de professeur depuis au moins huit ans ou qui occupent des fonctions administratives au sein de l'université, à être affectés dans d'autres établissements, en fonction des besoins du pays évalués de manière globale par le C.E.S. En outre, à certains stades de la "carrière", le changement d'université est rendu obligatoire : pour la nomination comme chargé de cours associé, si l'on veut éviter un délai d'attente de trois ans; pour le quatrième renouvellement de la nomination comme chargé de cours (soit après six années dans ces fonctions); au stade de la nomination en tant que professeur.

5° Priorité accordée à l'enseignement sur la recherche: Cette caractéristique apparaît clairement à la lecture des

dispositions liminaires de la loi, relatives aux buts de l'enseignement supérieur et aux principes fondamentaux qui doivent guider sa planification. Elle se trouve confirmée dans les règles relatives au mode de travail des enseignants (en particulier l'imposition légale d'horaires de cours chargés) et sous-tend le système de la rotation.

9. En guise de conclusion, nous nous bornerons à souligner que la réforme à laquelle on vient de procéder constitue indiscutablement un tournant décisif dans l'histoire de l'enseignement supérieur en Turquie. L'avenir jugera de son opportunité.