

La Transparence Administrative en Turquie

Türkiye’de İdari Şeffaflık

Rukiye Mehtap ÖZLÜ* 

Résumé

La transparence administrative est un sujet très sensible vu que le secret fait partie de la vie des groupes, des plus petits aux plus grands, et des sociétés. Le mode de fonctionnement de l’administration consiste à cacher tout genre d’information, ce qui est très inquiétant, car cette politique de confidentialité peut causer des retombés controversés. Pour cette raison, il faut des règles qui s’imposent à l’administration pour atténuer ses secrets et lutter contre la corruption et le déficit démocratique. En Turquie ainsi que dans les États démocratiques et modernes, des travaux réglementaires sont menés afin de tenter de réduire voire même de faire disparaître les secrets en faveur de la transparence administrative. Cette étude explique l’aspect juridique de la transparence administrative dans la législation nationale turque. Dans cette étude sur la transparence administrative, les questions du cadre et des instruments juridiques ainsi que celle du contrôle administratif seront traitées. Cependant, cette étude ne se préoccupe pas de faire une évaluation de la mise en application.

Mots Clés : Transparence administrative turque, cadre juridique, instruments juridiques, contrôle administratif.

Öz

Yönetimde şeffaflık, en küçüğünden en büyüğüne bütün grup ve toplumlarda var olduğu için çok hassas bir konudur. İdarenin tutumu her türlü bilgiyi gizlemekten yana olup bu gizlilik politikası, tartışmalı sonuçlara neden olabileceğinden bu durum, çok endişe vericidir. Bu sebeple idari sırları azaltarak yolsuzluk ve demokrasi eksikliğiyle mücadele etmek için gerekli hukuki düzenlemeler yapılmalıdır. Çağdaş demokratik devletlerde olduğu gibi Türkiye’de de idari şeffaflık lehine gizliliği azaltmak hatta neredeyse ortadan kaldırmak için hukuki düzenlemeler yapılmaktadır. Bu çalışmada, Türk ulusal mevzuatında düzenlenen idari şeffaflığın hukuki boyutu açıklanmaktadır. İdari şeffaflık konusunu ele alan çalışmada, hukuki çerçeve ve araçlar ile idari denetim konuları incelenmektedir, uygulamaya yönelik değerlendirme yapılmamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türk idari şeffaflığı, yasal çerçeve, yasal araçlar, idari kontrol.

INTRODUCTION

La transparence administrative est un sujet très sensible étant donné que le secret accompagne la vie des groupes, des plus petits aux plus grands, et des sociétés. Il s’agit des secrets personnels, secrets

* Dr. Öğr. Üyesi, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi, mehtap.dolek@gop.edu.tr

de famille, secrets professionnels, secrets bancaires, secrets des sources des journalistes, secrets dans le domaine de la médecine, secrets militaires et secret d'État dans toutes les sociétés. Le secret est inhérent à toute vie humaine, cela s'avère aussi être le cas pour l'administration. Car l'administration est liée au pouvoir et elle s'organise dans une forme de hiérarchie, ainsi elle est spontanément portée au secret. Elle a tendance à estimer que l'information qu'elle détient ne doit pas être divulguée, que les décisions prises doivent être cachées jusqu'au dernier moment. L'attitude de l'administration consiste à cacher tout genre d'information et cette situation est préoccupante.

Il faut des règles qui s'imposent à l'administration pour assurer la transparence puisque la transparence favorise, en premier lieu, une bonne gouvernance publique¹. Elle permet, en effet, la mise en œuvre des principes et des valeurs qui constitue les bases d'une bonne gouvernance, c'est-à-dire d'une action légale, juste et efficace. Elle favorise, en second lieu, l'efficacité de l'administration². Elle permet encore d'éviter que le secret des procédures et des motifs ne crée une défiance nuisible à la réalisation des objectifs poursuivis³. Elle encourage aussi la discussion, la critique et la participation des citoyens dans les affaires administratives.

En Turquie, le secret a vu son champ se réduire voire quasiment disparaître dans certains domaines au profit de la transparence administrative. L'un des aspects les plus intéressants, de ce point de vue, est réglé, c'est le droit d'accès à l'information publique. La publication et la motivation des actes administratifs sont d'autres aspects à prendre en compte. Par ailleurs, il faut préciser qu'il est impossible de parvenir à une complète transparence, car celle-ci peut avoir des effets nuisibles dans tous les pays y compris la Turquie. Il faut notamment assurer l'équilibre entre le respect nécessaire de certains secrets et le besoin de savoir.

En Turquie, le droit à la transparence administrative est relativement récent. L'influence du droit de l'Union européenne (UE) sur l'affaire publique en matière de la transparence administrative est si importante que la Turquie désire adhérer à l'UE depuis 1959. Suite aux exigences européennes et bien sûr aux volontés politiques internes, le législateur a instauré des lois en transposant divers outils en faveur de la transparence administrative. Cette étude vise à mettre en évidence la transparence administrative dans la législation nationale turque. Pour cela ; nous allons, en premier lieu, traiter le cadre juridique et les instruments juridiques dans le domaine de la transparence administrative, puis son contrôle administratif.

I. La transparence dans l'administration publique

La transparence administrative en Turquie peut être traitée en deux parties, l'une est le cadre juridique de la transparence administrative et l'autre réside dans les instruments juridiques au service de la transparence administrative.

1 J.-M. Sauvé, "Transparence et efficacité de l'action publique", <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/transparence-et-efficacite-de-l-action-publique>.

2 J.-M. Sauvé, *op. cit.*

3 J.-M. Sauvé, *op. cit.*

A. Le cadre juridique de la transparence administrative en Turquie

En raison de l'absence d'un code général du droit administratif, les principes généraux de l'action administrative trouvent leur fondement dans les droits garantis par la Constitution de la République turque de 1982.

L'action de l'administration publique turque s'inspire du principe de l'État de droit. L'article 2 de la Constitution de 1982 précise bien que la République de la Turquie est un État de droit démocratique. Les bases de l'État de droit sont la primauté du droit et le respect des droits et des libertés des citoyens. Ce principe contient également le principe de légalité qui répond à la nécessité de conférer une légitimation démocratique à l'action administrative. Cela s'exprime dans l'exercice des pouvoirs publics, de l'imposition, des limitations de l'autorité. Ainsi, les autorités de la puissance publique déploient leurs activités en vertu, et dans les limites du droit. Cela a été expliqué qu'en vertu de l'article 123 de la Constitution : *"l'administration constitue un tout de par son organisation et ses fonctions et elle est régie par la loi"*.

L'action de l'administration publique turque s'inspire aussi du principe d'égalité devant la loi. Ce principe est énoncé dans l'article 10 de la Constitution : *"Tous les individus sont égaux devant la loi sans distinction de langue, de race, de couleur, de sexe, d'opinion politique, de croyance philosophique, de religion ou de confession, ou distinction fondée sur des considérations similaires. Les organes de l'État et les autorités administratives sont tenus d'agir conformément au principe de l'égalité devant la loi en toute circonstance"*. Il en découle le devoir, par l'administration, d'assurer le même traitement à ceux qui bénéficient de son activité, s'ils se trouvent dans la même situation juridique et factuelle.

L'action de l'administration publique turque s'inspire aussi des principes de bonne gouvernance⁴ tels que l'ouverture et la transparence, la participation des citoyens, la responsabilité, l'efficacité, la cohérence⁵. Pourtant, il n'existe pas d'article constitutionnel incluant directement les principes de bonne gouvernance. Cependant, le principe de transparence sur l'action administrative a été reconnu dans la loi n° 5227 du 15.07.2004 concernant les principes fondamentaux de l'administration publique (pas mise en application)⁶ et le projet de loi sur la procédure administrative générale (2008)⁷. La nécessité d'établir ces réglementations, notamment le projet de loi sur la procédure administrative générale, provient de la recherche doctrinale⁸. Néanmoins, il n'y avait pas assez de débats politiques

4 Livre blanc sur la gouvernance européenne, COM (2001) 428 du 25.07.2001.

5 S. S. Boz, C. Yurdaer, Y. Eraslan, "İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.27, S.3, 2019, p.522.

6 La loi n° 5227 a fait l'objet d'un veto de l'ancien Président de la République, Ahmet Necdet Sezer qui a insisté sur l'impact néfaste qu'elle pourrait avoir sur l'unité de la République de la Turquie. Celui-ci a notamment jugé potentiellement inconstitutionnels certains transferts de compétences aux collectivités locales et dénoncé les risques présentés par un service public partiellement assumé par des acteurs privés. <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmasi-hakkinda-kanun.html>.

7 Genel İdarî Usul Kanunu Tasarısı, <http://www.idarehukuku.net/mevzuat/Genel-Idar-Usul-Kanunu-Tasarisi.html>.

8 A.Ü. Azrak, "Umumi İdarî Usûl ve Kodifikasyonu Meselesi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 33, 1967, Sayı 1-2, pp.66-82; A.Ü. Azrak, "İdarî Usûl ve Yasalaştırılması", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990, İkinci Kitap, pp.821-834; A.Ü. Azrak, "İdarî Usûlün Kodifikasyonuna İlişkin Sorunlar", *İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu (Ankara, 17-18 Ocak 1998)*, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1998, pp.86-

tout au long du processus décisionnel, c'est pourquoi ces réglementations ne sont pas encore mises en application. Bien que ces réglementations ne soient pas en vigueur, il est important d'examiner leurs dispositions pertinentes puisqu'elles réglaient le principe de transparence administrative. Le premier article de la loi concernant les principes fondamentaux de l'administration publique explique que ladite loi établit une administration publique fondée sur la participation, la transparence, les droits de l'homme et les libertés. L'article 5 de ladite loi éclaircit les principes de base de l'établissement et du fonctionnement de l'administration publique. L'article 5-e dispose qu'il faut tenir compte des principes de participation, de transparence, de prévisibilité, de pertinence, de confiance pendant l'accomplissement des services publics. De même, l'article 3 du projet de loi sur la procédure administrative générale énonce que l'administration publique est tenue de respecter les droits de l'homme et de se conformer aux principes d'égalité devant la loi, d'impartialité, d'ouverture et de participation pour parvenir à une bonne gouvernance.

Autrement dit, bien qu'il manque un code général du droit administratif et une loi sur la procédure administrative générale qui réglementent ce principe essentiel, il existe diverses lois, telles que la loi sur le droit à l'information, la loi sur le contrôle et à la gestion de la finance publique, la loi de l'exercice du droit à la pétition, la loi sur la protection de la concurrence, la loi sur le marché public, la loi sur les communications électroniques, la loi des départements, la loi des avocats, la loi sur le notariat, la loi des douanes, la loi sur les radiocommunications et la télévision de Turquie. etc., qui encadrent et disposent des instruments pour installer le principe de transparence dans l'administration publique.

B. Les instruments juridiques de la transparence administrative

Le principe de la transparence sur l'action administrative se réalise à travers plusieurs instruments juridiques prévus par diverses lois.

I. Le droit d'accès à l'information publique

Le droit à l'information au sens large se réfère plutôt à la liberté d'accès aux documents administratifs. Le droit d'accès aux documents administratifs représente le principe général de l'activité administrative visant à favoriser la transparence de l'action administrative. Le droit d'accès aux documents administratifs est lié au caractère démocratique des pays. La transparence garantit une plus grande

91; A. Balkan, "Genel İdari Usul Yasa Tasarısı ve Kamu Yönetimi Etiğine Katkısı" *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri*, C.2, TODAİE Yayınları, Ankara, (25-26 Mayıs-2009), pp.869-888, L. Duran, "İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular", *AİD*, C. 31,S.2, (Haziran-1998) pp.1-14; H. Dursun, "İdari Usul ve Şekil İlkeleri İle Genel İdari Usul Kanunu Ön Tasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım (I)", *TİD*, S.454 (Mart-2007), pp.99-128 C. Kanlıgöz, "Katılımcı Demokrasi ya da "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu Üzerine" *AÜHFD*, C.45, S.1-4, 1996, pp.167-183; O. Karahanogulları, "Kamu Reformu Tartışmalarına Metodolojik Bir Bakış", *Hukuk ve Adalet Dergisi*, S. 2, 2004, pp.1-16; Y. Yıldızhan, "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, (Editörler: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), 2. Basım, Nobel Yayınevi, 2012, Mayıs, pp.489-498; TESEV, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı: Tesev Değerlendirme Raporu", http://www.tesev.org.tr/etkinlik/kamu_yon_anasayfa.php.

légitimité et responsabilité de l'administration dans un système démocratique, car il est nécessaire pour les citoyens de connaître le fondement des règles.

Le droit d'accès à l'information publique en Turquie a été réglementé grâce au processus de négociation avec l'UE. L'une des étapes les plus importantes de la Turquie dans sa voie européenne est de légiférer la loi n°4982 sur le droit à l'information. Il s'agit d'un droit qui a été acquis au nom de la gouvernance démocratique. Ainsi, les rapports de la commission d'harmonisation du droit de l'UE et de la commission de justice sur le projet de loi concernant le droit à l'information, précisent que *“le droit à l'information est défini en tant que nécessité de la supériorité de la démocratie et du droit. Le droit à l'information joue un rôle important pour élever le niveau de la confiance des individus envers l'État qui doit assurer une administration plus proche des individus, donner l'autorisation au peuple d'accomplir une mission de contrôle et assurer la transparence”*⁹. Le principal objectif de cette loi est donc d'intégrer les quatre principes de gouvernance qui sont la transparence, la participation, l'efficacité et la cohésion¹⁰. Le programme du gouvernement explique que *“le droit à l'information sera étendu à toutes les parties de la société, afin de lutter contre la “culture du secret” développée inutilement dans l'administration publique et la transparence sera fondamentale dans toutes les affaires et les opérations du secteur public. Ainsi, la confidentialité deviendra une situation exceptionnelle”*¹¹.

La loi sur le droit à l'information énonce les lignes directrices et les procédures permettant à une personne d'exercer le droit d'accès à l'information publique conformément aux principes d'égalité, de neutralité et de transparence qui sont les fondements d'une administration démocratique et transparente¹². Le but de cette loi est de réglementer les principes et les procédures relatifs à l'exercice du droit d'accès à l'information publique conformément aux principes d'égalité, d'impartialité et d'ouverture en tant qu'exigence d'une gestion démocratique et transparente. La loi s'applique aux activités des institutions et organisations publiques ainsi qu'aux organisations professionnelles dotées de la qualité d'établissement public. Ces institutions et organisations sont tenues de prendre les mesures administratives et techniques nécessaires pour mettre à la disposition des demandeurs toute sorte d'informations ou de renseignements et des documents, à l'exception de ceux prévus par la loi.

La demande d'accès à l'information publique doit être adressée à l'institution ou à l'organisation où sont conservés les informations ou les documents demandés, avec une pétition comportant le nom, la signature, l'adresse résidentielle et professionnelle du demandeur ; et si le déposant est une personne morale, la pétition comporte le titre et l'adresse de la personne morale, la signature de la personne autorisée et le certificat d'autorité. Cette demande peut être introduite également sous forme électronique ou par tout autre moyen de communication, à condition que toute autre information

9 Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Adalet Komisyonları Raporları (1/632) Dönem: 22, Yasama Yılı :1 T.B.M.M. S. Sayısı: 248.

10 M. Işık, “Avrupa Birliği'nin Yönetişim Anlayışı Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C.12, S.19, 2010, pp. 39-49.

11 JO n° 24951 du 29.11.2002.

12 Y. Hız, Z. Yılmaz *Açıklamalı Notlu-Gerekçeli Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı Mevzuatı*, Ankara, Seçkin Yayınları, 2004, p.53; S. Y. Koçak, “Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.23, 2010, pp.115-125.

permettant d'identifier l'identité et la signature de la personne ou que l'émetteur de la lettre soit légalement identifiable. Ainsi, dans la pétition, les informations ou les documents demandés doivent être clairement indiqués.

Conformément à la loi sur le droit à l'information, les institutions et organisations fournissent au demandeur une copie certifiée conforme du document demandé¹³. En outre, les institutions et les organisations, sur demande, donnent accès aux informations ou documents demandés dans un délai de quinze jours ouvrables.

La question la plus importante concernant le droit d'accès à l'information publique est de déterminer les limites de ce droit. En effet, dans certains cas, le partage de toutes les transactions administratives avec les personnes qui sont les demandeurs d'information peut être néfaste pour conserver l'ordre public¹⁴. Par conséquent, le droit d'accès à l'information publique ne signifie pas le droit d'accéder à toutes les informations et les documents détenus par l'administration¹⁵. Il convient de préciser que le droit d'accès à l'information publique n'est pas un droit absolu. Le droit d'accès à l'information publique peut être limité dans les cas où l'intérêt public est en conflit avec le droit à l'information. La limitation de ce droit doit trouver un équilibre délicat entre l'obligation d'un État transparent de garantir l'exercice du droit d'accès à l'information publique et l'intérêt public¹⁶. Le législateur turc essaie de préserver cet équilibre en disposant les limites du droit d'accès à l'information publique dans la quatrième partie de loi sur le droit à l'information n°4982 (art. 15-28)¹⁷.

2. La publication des actes normatifs et administratifs

La publication des actes normatifs et administratifs se présente comme le volet actif de l'accès à l'information et la transparence. Selon la Constitution turque, les lois, les décrets et les règlements doivent être publiés pour qu'ils entrent en vigueur¹⁸.

Les lois, les décrets présidentiels et les règlements (détaillés dans la loi n°3011 du 24.05.1984) sont obligatoirement publiés au Journal Officiel qui est disponible sous format papier et électronique. Le règlement n° 358 du 22.11.2018¹⁹ instaure les règles et les procédures pour la publication des actes normatifs et administratifs.

13 Selon l'article 10 de la loi n°4982 sur le droit à l'information, cette demande d'information peut parfois être payante.

14 T. Akilhoğlu, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", *AÜSBFD*, C. 46, S.3-4, 1991, p. 8.

15 C. Kaya, *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, Seçkin, 2005, p. 249.

16 C. Kaya, *op. cit.*, p. 254.

17 L'administration refuse l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public, en ce qui concerne la sécurité publique, la défense et les affaires militaires, la politique financière. Elle refuse aussi l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection des procédures administratives et juridictionnelles, de la vie privée et des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle.

18 Articles 89 et 104 de la Constitution turque de 1982.

19 JO n° 30604 du 23.11.2018.

Il faut mentionner que tous les actes administratifs ne sont pas obligatoirement publiés au Journal Officiel. Les règlements du Président, des Ministères et des personnes morales de droit public sont publiés dans le Journal Officiel si ces règlements instaurent leurs coopérations, compétences et devoirs, couvrent les dispositions générales de la fonction publique et finalement réglementent l'intérêt public. Cependant, les règlements relatifs à la sécurité nationale ne sont pas publiés²⁰. Les actes administratifs qui ne sont pas l'objet de la publication doivent être annoncés au public par les moyens appropriés. Quant aux actes individuels, ils ne peuvent pas être exécutés avant leur notification à l'administré concerné.

3. La motivation des actes administratifs

La motivation des actes administratifs est également l'un des aspects de la transparence administrative. Elle consiste à mentionner que l'autorité administrative est tenue d'indiquer les motifs de fait et de droit qui en constituent le fondement lorsqu'elle prend des actes administratifs²¹. Il faut rappeler que la motivation des actes administratifs fournit aussi le principe de la légalité qui est un principe fondamental du droit administratif. En effet, l'administration est tenue de respecter la loi. De même, la motivation des actes administratifs doit être cohérente avec la réalité de la décision administrative prise. Ainsi, les éléments de la motivation peuvent concerner soit la légalité soit l'opportunité de l'acte quand il est pris sur la base d'un pouvoir administratif surtout discrétionnaire.

La motivation des actes vise à établir une relation de confiance entre l'administration et l'administré. En effet, elle permet la transparence des décisions administratives et la consultation des documents concernant l'administré. Il faut prendre en compte qu'une relation de confiance entre l'administration et l'administré ne peut être entretenue dans un État dans lequel l'administration appliquerait des décisions sans se justifier. En présentant des motifs, l'administration donne la possibilité au requérant de pouvoir comprendre la décision et présenter un éventuel recours.

En droit turc, la motivation fait partie du principe de cause²². Elle signifie d'indiquer la cause juridique de l'acte administratif dans son texte. Aucun article constitutionnel n'impose aux décisions administratives d'être motivées. Cependant, le projet de loi sur la procédure administrative générale de 2003 qui n'est pas encore entré en vigueur prévoit dans son article 33 la motivation des actes administratifs. Selon cet article, toute action administrative doit être justifiée et les motifs matériels et juridiques doivent être accessibles de façon exprès. En l'absence d'une loi sur la procédure administrative générale qui est mise en application, la motivation des actes administratifs est régie par diverses lois²³.

20 Article 1 de la loi n°3011 du 24.05.1984, JO n°18418 du 01.06.1984.

21 M. Delamarre, T. Paris, *Droit administratif*, Ellipses édition, 2009, p.269.

22 M. Günday, *İdare Hukuku*, İmaj, Ankara, 2017, p.152; B. Akyılmaz, M. Sezginer, C. Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 8. Baskı, Seçkin, Ankara, 2017, p.391.

23 La loi sur l'exercice du droit à la pétition, la loi sur le droit à l'information, la loi sur la protection de la concurrence, la loi sur le marché public, la loi sur les communications électroniques, la loi de départements, la loi des avocats, la loi sur le notariat, la loi des douanes, la loi sur les radiocommunications et de la télévision de Turquie, etc.

Il est important de rappeler que l'obligation d'une motivation n'existe que si la norme le prévoit. Ainsi, il n'est pas obligé, en règle générale, d'indiquer les causes qui constituent les bases juridiques et matérielles des actes administratifs dans leurs textes²⁴. D'ailleurs, le Conseil d'État décide que *“les actes administratifs doivent être basés sur une cause juridique spécifique, cela est une règle fondamentale du droit administratif. En outre, même s'il n'y a pas d'obligation légale de mentionner la motivation, conformément à l'article 20 de la loi n° 2577 relative à la Procédure administrative, l'administration est tenue d'informer le tribunal et doit rendre les informations nécessaires en vertu du principe de cause afin de résoudre le litige et de prendre une décision solide”*²⁵. Compte tenu de la situation juridique ambiguë concernant le principe de la motivation des actes administratifs, il est donc nécessaire de disposer des réglementations qui encadrent ce principe en faveur de la transparence administrative.

4. La transparence des finances publiques

Un autre domaine d'application du principe de transparence administrative concerne les finances publiques. Il est important de souligner que la transparence des finances publiques est une composante essentielle de la bonne gouvernance et représente un objectif pertinent pour garantir le développement économique.

La transparence des finances publiques est définie par *“l'information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires”*²⁶. La transparence des finances publiques étant une préparation préliminaire permet une politique économique saine et stable. Elle renforce aussi la responsabilité et la crédibilité des autorités, ce qui a pour avantages d'abaisser le coût de l'emprunt et d'inciter un public bien informé²⁷. De plus, elle renforce la légitimité et l'impact des initiatives de lutte contre la pauvreté. Il est nécessaire d'expliquer la terminologie budgétaire et les informations budgétaires à caractère financier et non financier qui doivent être publiquement disponibles en temps utile pour assurer la transparence des finances publiques.

En effet des organisations internationales telles que le Fonds monétaire international²⁸ et l'UE font des travaux importants pour améliorer la transparence des finances publiques. L'influence des réglementations de ces organisations internationales, en particulier le droit de l'UE est extrêmement important dans ce domaine en Turquie. Dans le cadre du chapitre 32 de la négociation européenne

24 M. Günday, *İdare Hukuku, op.cit.*, p.133.

25 Conseil d'État 5. Section, E.1980/492, K.1984/2185, du 10.05.1984; Conseil d'État 5. Section, E. 1981 / 2387, K. 1983 / 3963 du 11.05.1983 ; Conseil d'État 4. Section, E. 2008/7216, K. 2011/7431 du 13.10.2011.

26 G. Kopits et J. Graig, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper, n°158, 1998.

27 İ. Atiyas et Ş. Sayın, *Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) Yayını, 1997, p.29

28 *Le Fonds monétaire international a publié en 1998 un Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques qui a conduit à la mise en place d'un programme facultatif d'évaluations de la transparence des finances publiques, évaluations qui se présentent sous la forme des modules de transparence des finances publiques des Rapports sur l'observation des normes*. Le Fonds monétaire international, *Manuel sur la transparence des finances publiques*, Département des finances publiques, Édition révisée, 2007.

concernant le contrôle financier, le législateur a adopté la loi n° 5018 du 10.12.2003 relative au contrôle et à la gestion de la finance publique²⁹. Cette loi a encadré les principes de la transparence des finances publiques et elle a apporté de nombreux outils juridiques inédits tels que le plan stratégique, le plan de développement, les programmes à court et moyen terme, le plan de financement à moyen terme, le programme annuel, les plans sectoriels et les institutions, le contrôle interne pour le service de l'administration publique turque³⁰. Il faut mentionner surtout l'importance du plan stratégique et du contrôle interne concernant la transparence administrative.

Le plan stratégique est “*un plan des institutions publiques qui consiste en tous les objectifs de moyens et longs termes, aux principes et politiques, aux cibles et priorités, aux critères de performance et aux ressources et méthodes afin de réaliser celui-ci*”³¹. Les personnes morales de droit public sont obligées de préparer leurs plans stratégiques tout en respectant le plan national et le budget de l'État. Le plan stratégique est basé sur la préparation du budget et il faut les approuver avant l'adoption du budget. Ainsi, la loi n°5018 instaure la procédure de la préparation du budget de l'État respectant le principe de transparence dans toutes les étapes.

Les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques devraient être soutenues par des principes de la responsabilité et de la reddition de comptes. La responsabilité et la reddition de comptes sont des principes importants pour assurer la transparence et celle-ci est une condition sine qua non pour la réalisation de la responsabilité et la reddition de comptes³². Dans ce sens, toutes les nouvelles pratiques mises en œuvre visent à répondre aux exigences de ces principes. L'une de celles-ci est le contrôle interne. Le contrôle interne a été réglementé par le législateur pour réaliser la transparence, la responsabilité et la reddition de comptes dans le domaine de la finance publique. Le contrôle interne peut se définir avec trois principes³³. Premièrement, le contrôle interne est un processus, il s'agit d'un moyen, pas d'une fin, il ne se cantonne pas à un recueil de procédures, mais nécessite l'implication de tous à chaque niveau de l'organisation. Deuxièmement, le contrôle interne doit procurer l'assurance raisonnable (mais non absolue) d'un management et d'une direction respectueuse des lois. Troisièmement, le contrôle interne est adapté à la réalisation effective des objectifs. Selon ce modèle, les articles 63 et suivants de la loi n° 5018 relative au contrôle et à la gestion de la finance publique encadrent le contrôle interne. Selon cette loi, les objectifs de ce contrôle sont définis par les sources publiques de manière efficace, efficiente et économique reflétant la transparence de la finance publique.

29 JO n° 25326 du 24.12.2003.

30 A. Kesik, “Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I”, A. Nohutçu et A. Balcı (Ed.), *Dünyadaki Gelişmeler Işığında Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi ve Yeni Bütçeleme Anlayışının Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, p.105; M.K. Mutluer, E. Öner et A. Kesik, *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.

31 L'article 3-n de la loi n° 5018.

32 M. Karakaş, “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 10, S. 2, 2005, p. 298.

33 COSO, *Internal Control: Integrated Framework*, American Institute of Certified Public Accountants, USA, 1994, p. 6.

5. La transparence en matière d'achats publics

Un autre domaine d'application du principe de transparence est celui relatif aux achats publics. La transparence en matière d'achats publics s'impose à tous les acteurs et à toutes les étapes de la commande publique, étant un impératif fondateur du droit des marchés publics et des concessions. Donc ce principe signifie que les pouvoirs adjudicateurs ainsi que les acheteurs, les entreprises candidates ne peuvent rien dissimuler de leurs intentions, de leurs choix et de leurs décisions. C'est ainsi au travers de la mise en œuvre d'une transparence sincère et véritable que le lien de confiance entre le secteur public et le monde économique se trouve renforcé. La transparence en matière d'achats publics doit cependant être utilisée avec mesure. Une mise en œuvre abusive pourrait ainsi conduire à des situations non seulement contraires aux objectifs initialement fixés, mais aussi en confrontation directe avec d'autres principes tels que la concurrence, la confidentialité et le secret des affaires.

En effet, l'UE construit une réglementation riche pour améliorer la transparence en matière d'achats publics. Le chapitre 5 de la négociation européenne concernant l'acquis communautaire porte sur les marchés publics et couvre les mises en œuvre de procédures spécifiques communes aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services publics qui sont réalisés par les institutions publiques de l'Union européenne. Il couvre également les règles en matière de plainte et d'enquête. En effet, le droit européen des contrats publics traduit une approche binaire : il s'agit soit de marchés publics, soit de concessions³⁴. Les effets du droit de l'UE se feraient sentir sur la question de la passation des commandes publiques en Turquie notamment en matière de publicité et de mise en concurrence qui sont des exigences européennes³⁵.

La Turquie a été contrainte de réexaminer sa législation, notamment les dispositions de la loi n° 4734 sur les marchés publics et le droit public des contrats d'approvisionnement adoptée en 2002³⁶, pour être en conformité avec les principes du traité européen de la libre concurrence et de la transparence. Le principe de la transparence est, avec la liberté d'accès et l'égalité de traitement, un des trois piliers

34 Directive 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 11.12.2007 modifiant les directives 89/665/CEE et 92/13/CEE du Conseil en ce qui concerne l'amélioration et l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics, JO L.335 du 20.12.2007, p.31; Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13.07.2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, JO L. 216 du 20.08.2009 ; Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26.02.2014 sur l'attribution de contrats de concession, JO L.94/1 du 28.03.2014 ; Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26.02.2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (dite "secteurs classiques"), JO L. 95/65 du 28.03.2014 ; Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26.02.2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (dite "secteurs spéciaux"), JO L.94/243 du 28.3.2014.

35 Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire, JOCE C-121 du 29.04.2000 ; CJCE, 07.12.2000, *Telaustria Verglas GmbH and Telefonadress GmbH V telekomAustria AG*, aff. C-324/98, Rec., p. I-10754.

36 La loi n° 4734 du 04.01.2002 concernant *le marché public* (JO n° 24648 du 22.01.2002) élaborées pour répondre aux besoins des principes de libre concurrence, de la transparence et de l'égalité des candidats en vertu des directives de l'Union européenne.

du droit des commandes publiques. Ce principe qui prévaut dans la loi n° 4734 vise à informer toutes les étapes de passation des achats publics aux parties concernées en annonçant les décisions prises et leurs motivations³⁷. Conformément au principe de transparence défini dans la loi, l'administration est tenue d'évaluer de manière impartiale les appels d'offres³⁸. En outre, ce principe doit être considéré en amont et en aval des procédures de passation relatives à des contrats administratifs³⁹. La transparence, d'une part, c'est en effet la publicité au plus large possible des appels d'offres, afin qu'un maximum de candidats puisse répondre aux procédures. D'autre part, elle est un devoir d'explication et de justification auprès des candidats évincés desdites procédures.

Parmi les procédures de passation des marchés publics prévues dans la loi n° 4734, la procédure avec négociation et la procédure d'attribution directe font exceptions au principe de la transparence⁴⁰. De plus, plusieurs dérogations⁴¹ ont été introduites dans l'article 3 de la loi n°4734. Par conséquent, toute acquisition de biens ou de services relevant du champ d'application dudit article sera exemptée de l'application des dispositions de la loi sur les marchés publics. Cela a été souligné par des rapports réguliers de la Commission sur les progrès accomplis par la Turquie sur la voie de l'adhésion. Le rapport de 2014 précise que *«la législation sur les marchés publics de la Turquie reste non conforme à l'acquis dans un certain nombre d'aspects. Cela comprend de nombreuses dérogations et exemptions du champ d'application de la loi. Les secteurs classiques et les services publics sont formellement soumis à la même loi et aux mêmes procédures, ce qui donne à cette législation un caractère plus restrictif que le secteur prévu par la directive de l'UE. La Turquie doit garantir un cadre juridique plus cohérent pour les concessions et les partenariats public-privé pour accroître la transparence et l'efficacité. Il y a eu diverses allégations d'influence politique sur les marchés publics»*⁴². Conformément aux constats faits dans ce rapport, il est conclu que le législateur devrait réviser les législations sur les marchés publics et sur les concessions pour assurer la transparence.

37 M. Günday, op.cit., p. 199; İ. Giritli, P. Bilgen, T. Akgüner et K. Berk, *İdare Hukuku*, 7. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2015, p.1321; B. İsbir, *Kamu İhalelerine Katılma Yasağı*, Turhan, Ankara, 2011, p. 22.

38 İ. Giritli, P. Bilgen, T. Akgüner et K. Berk, *İdare Hukuku*, op. cit.

39 Sezer, "Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 4, 2002, p.62; M. Günday, p.199; İ. Giritli, P. Bilgen, T. Akgüner et K. Berk, *İdare Hukuku*, op. cit.; B. İsbir, *Kamu İhalelerine Katılma Yasağı*, op. cit., p. 22; R. Çağlayan, *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Seçkin, Ankara, 2016, p. 592.

40 B. Akyılmaz, M. Sezginer, C. Kaya, *Türk İdare Hukuku*, op.cit., p.553

41 Le législateur ajoute des exceptions l'une par l'une et au fur à la mesure à l'article 3 de la loi n°4734 par diverses lois qui énoncent les exceptions: L'art. 2 de la loi n° 5148 du 27.4.2004; L'art. 1 de la loi n° 5812 du 20.11.2008; L'art. 21 de la loi n° 5226 du 14.7.2004; L'art. 25 de la loi n° 5312 du 03.03.2005; L'art.79 de la loi n°5737 du 20/2/2008 ; L'art. 24 de la loi n° 5726 du 27.12.200; L'art. 28 de la loi n° 5784 du 09.07.2008; L'art. 1 de la loi n°5812 du 20.11.2008; L'art. 38 de la loi n° 6496 du 13.07.2013; L'art. 31 de la loi n° 5917 du 25.06.2009 ; L'art. 9 de la loi n° 5583 du 22.02.2007; L'art. 31 de la décret-loi n° 638/31 du 03.06.2011; L'art.177 de la loi n° 6111 du 13.02.2011; L'art. 5 de la loi n° 6288 du 31.3.2012 ; L'art. 10 de la loi n° 6461 du 24.04.2013; L'art. 27 de la loi n°6353 du 04.07.2012; L'art 45 de la loi n°6518 du 06.02.2014; L'art. 73 de de la loi n°7033 du 18.06.2017; L'art. 13 de la loi n°7060 du 01.11.2017; L'art. 171 de la décret-loi n°703 du 02.07.2018 ; L'art. 10 de la décret-loi n°702 du 02.07.2018; L'art. 29 de la loi n°7161 du 17.01.2019; L'art.44 de la loi n°7194 du 5.12.2019.

42 Rapport régulier de la Commission sur les progrès accomplis par la Turquie sur la voie de l'adhésion, COM (2014) 700 final-SWD (2014) 307, non publié au JO.

II. Le contrôle de l'action administrative en matière de transparence

Il est important de rappeler que tous les actes et décisions de l'administration peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire en vertu de l'article 125 de la Constitution. La compétence du juge administratif se limite au contrôle de la légalité des actes et décisions administratifs et il ne peut en aucun cas être utilisé comme un contrôle d'opportunité. Il ne peut prendre de décision juridictionnelle qui serait de nature à limiter l'exercice de la fonction exécutive si celle-ci s'exerce conformément aux principes et procédures indiqués dans les lois, ou qui aurait elle-même le caractère d'un acte ou d'une décision administrative ou encore aurait pour effet d'annuler le pouvoir d'appréciation de l'administration.

Toutefois, en Turquie il s'agit d'un contrôle administratif pour garantir la transparence administrative exercée soit par l'administration concernée soit par des institutions autonomes.

A. Les procédures internes de plaintes

La Constitution turque dispose dans son article 74 que *“les citoyens et, sous réserve de réciprocité, les étrangers résidant en Turquie ont le droit d'adresser par écrit aux autorités compétentes et à la Grande Assemblée nationale de la Turquie leurs requêtes et plaintes se rapportant à une situation les concernant ou relative à l'administration”*. En y donnant suite, la loi sur l'exercice du droit de pétition⁴³ prévoit une procédure de plaintes à l'intérieur de l'administration. L'autorité qui est compétente pour traiter la plainte a l'obligation d'examiner le problème à tous les points de vue et en toute objectivité.

La plainte ne peut pas être examinée dans ces trois conditions : soit son contenu ne concerne pas un sujet spécifique, soit elle relève de la compétence des autorités juridiques, soit elle ne contient pas le nom, le prénom, la signature du pétitionnaire ni son adresse de travail ou son lieu de résidence.

L'article 74/2 de la Constitution turque dispose que *“le résultat des pétitions qui les concernent est communiqué par écrit et sans retard à leurs auteurs”*. Ainsi, la plainte doit être traitée dans un délai raisonnable. Le mode d'exercice de ce droit est encadré par les réglementations juridiques.

Chaque autorité est censée créer un service de plaintes pour mieux comprendre et gérer les demandes et plaintes des pétitionnaires. Les institutions publiques remodelent leurs pages Web afin d'assurer l'utilisation efficace du droit à l'information.

En effet, si les plaintes sont traitées de manière sérieuse, elles peuvent constituer un instrument de contrôle *a posteriori* et un moyen simple et pratique qui permet d'améliorer le fonctionnement de l'administration et la qualité des services rendus aux usagers.

Quant au contrôle parlementaire, il existe une commission permanente nommée la commission de pétition dans la Grande Assemblée nationale de Turquie. Cette commission a la responsabilité de traiter les requêtes et plaintes se rapportant à une situation les concernant le demandeur ou relative à l'administration. Ainsi, elle contrôle certains aspects particuliers des actions de la législation et

43 JO n°18571 et du 10.11.1984.

du gouvernement. Les décisions des sous-commissions avec les propositions de cette commission permanente sont envoyées aux ministères par l'intermédiaire de la vice-présidence. En plus cette commission peut suivre les activités du ministère concernant la décision finale de cette dernière. Le président de cette commission, le député d'Istanbul, Mihrimah Belma Satir a déclaré que *“depuis 24 juin 2018, 4.804 pétitions ont été envoyées. Certaines des pétitions peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires. Certaines d'entre elles ont vraiment besoin d'une réglementation légale. Nous répondons à toutes ces pétitions et montrons le chemin à suivre si leur domaine ne relève pas de la compétence de cette commission”*⁴⁴.

B. Les institutions responsables pour la garantie du principe de transparence

En effet, il s'agit de deux institutions autonomes, le Comité d'information et d'évaluation et l'Institution de l'Ombudsman, qui sont chargés de garantir les principes de bonne administration tels que la transparence.

I. Le Comité d'information et d'évaluation

Le Comité d'information et d'évaluation est une institution autonome qui a été créée selon l'article 14 de la loi n° 4982⁴⁵ pour garantir le respect du droit à l'information. Ce comité est également autorisé à réglementer les questions liées à l'exercice du droit à l'information.

Normalement toutes les institutions publiques doivent transmettre les informations aux personnes qui demandent des informations dans le cadre de la loi de l'information n°4982. Mais les institutions publiques, parfois, rejettent les demandes de l'information pour diverses raisons. Avant d'aller au tribunal administratif, il s'agit d'un contrôle administratif exercé par le Comité d'information et d'évaluation. Ce Comité est alors chargé de rendre des décisions concernant les requêtes rédigées par une personne physique ou morale. Le demandeur, dont la demande d'information a été rejetée auprès d'une institution publique, peut saisir le Comité d'information et d'évaluation dans les quinze jours suivant la notification négative de la décision prise. La requête doit être formulée dans le cadre de la loi de l'information. Après avoir reçu cette requête, le Conseil doit rendre sa décision dans un délai de trente jours. Les décisions prises par ce Comité ont force obligatoire pour l'administration concernée et le demandeur.

Ce comité doit s'assurer avec ses décisions que l'administration publique fonctionne conformément à la loi n°4982. Cependant, certaines décisions de ce Comité sont surprenantes et discutables⁴⁶ parce

44 Memurlar.net, Entretien avec Mme. Mihrimah Belma Satir. <https://www.memurlar.net/haber/802270/tbmm-dilekce-komisyonuna-ilginc-dilekceler-geliyor.html>.

45 JO n° 25269 du 22.09.2003.

46 Le Comité d'information et d'évaluation, 2014/2704 du 27.11.2014, (le Comité d'information et d'évaluation a rejeté la demande d'information en raison de l'article 25 de la loi concernant la réglementation interne de l'institution concernée.); Le Comité d'information et d'évaluation, 2013/2233 du 19.12.2013 (Le comité a décidé dans cette affaire de rejeter la demande d'information sur l'accord commercial entre la Banque et l'Université concernées en raison de l'article

qu'il interprète de manière large les limites du droit à l'information précisés dans la loi (article 15-28) sans prendre en compte l'article premier de la même loi selon lequel *"le but de cette loi est de réglementer les principes et procédures pour l'exercice du droit à l'information par les individus conformément aux principes d'égalité, d'impartialité et de transparence requis par une administration démocratique et transparente"*.

2. L'Ombudsman

En Turquie, la deuxième institution autonome qui est chargée de garantir les principes de bonne gouvernance, tels que la transparence, est l'Institution de l'Ombudsman.

L'Institution de l'Ombudsman n'est pas une institution inconnue, elle a été beaucoup traitée par la doctrine depuis 1970⁴⁷ bien que son fondement date de 2010. Le législateur a essayé de légiférer une loi concernant l'Institution de l'Ombudsman en 2006. En revanche il n'a pas réussi pour cause de non-conformité à la Constitution⁴⁸. Pour résoudre ce problème, le législateur turc a d'abord changé l'article 74 de la Constitution turque en 2010. Ledit article dispose que *"chacun a le droit d'obtenir des informations et de faire appel à l'Ombudsman. L'Ombudsman institué par la loi auprès de la Grande Assemblée nationale de la Turquie examine les plaintes sur le fonctionnement de l'administration"*. La mise en place, les missions, le fonctionnement de l'institution de l'ombudsman et les mesures à prendre après l'examen, ainsi que les procédures et les principes concernant les qualifications, les élections et les droits personnels de l'Ombudsman et ceux de ses fonctionnaires sont fixés par la loi n° 6328 du 14.6.2012 concernant l'Institution de l'Ombudsman⁴⁹. Cette Institution est administrée et représentée par le Médiateur en chef⁵⁰.

23 de la loi no 4987.) ; Le Comité d'information et d'évaluation, 2005/530 du 29/06/2005; Le Comité d'information et d'évaluation, 2014/1231 du 17.07.2014.

47 T.B. Balta, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİ Yayınları, Ankara, 1970; Ö. Baylan, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu, Ankara, 1977; E. Tufan, *Dünyada ve KKTC'de Ombudsman*, Işık, Lefkoşa, 1995; E. Tufan, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.1-4, 2000, pp. 155-180 ; S. Sezen, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?", *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, S.4, 2001, pp.71-96; E. Saygın, "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, Y. 2008, p. 1045-1072; R. Şengül, "Türkiyede Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.14, 2007, pp.126 – 145 ; İ. Ö. Sayan, "Türkiyede Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.69, N.2, 2014, pp.333-349.

48 Le législateur a mis en place la loi n°5521 du 15.06.2006. Le président a renvoyé cette loi à l'Assemblée nationale de la Turquie pour rediscuter cette loi. Le législateur a donc refait une autre loi (n°5548 du 28.09.2006) concernant l'Institution de l'Ombudsman et renvoyé au Président pour la publication dans le Journal Officiel. Selon la réglementation, le Président a été obligé de publier cette loi en même temps il a porté plainte devant la Cour constitutionnelle pour contrôler la conformité de cette loi à la Constitution. Le Conseil a suivi les raisonnements du Président et annulé la loi n°5548 du 28.09.2006. (Cour constitutionnelle de Turquie, 25.12.2008, E.2006/140, K.2008/185, JO n° 27190 du 04.04.2009).

49 JO n° 28338 du 29.6.2012.

50 Selon l'article Médiateur en chef est élu par la Grande Assemblée nationale de la Turquie au scrutin secret pour un mandat de quatre ans. Dans les deux premiers tours de scrutin, la majorité des deux tiers des membres qui la composent et dans le troisième tour de scrutin, la majorité absolue des membres qui le composent est nécessaire. Si une majorité absolue n'est pas obtenue au troisième tour, un quatrième tour de scrutin est organisé entre les deux candidats ayant

En vertu de l'article 5 de cette loi, sur plainte, l'Institution de l'Ombudsman est chargée d'examiner, d'enquêter et de faire des recommandations à l'administration en matière de respect de la loi et d'équité dans le sens d'une justice fondée sur les droits de l'homme concernant toutes les actions et opérations ainsi que les attitudes et comportements de l'administration. En veillant à l'état de droit, à la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance, l'Institution de l'Ombudsman a commencé ses activités se faisant l'avocat du peuple depuis 2013. Il met en place ses missions pour l'amélioration de la qualité de service de l'administration ; l'établissement de bons principes de gestion, le développement des droits de l'homme, d'assurer la primauté du droit, l'expansion de la culture de défense des droits, et la mise en place d'une administration transparente, responsable et orientée vers les personnes. Ainsi, l'une des plus importantes missions de cette institution est d'avoir une administration plus transparente⁵¹.

L'Institution de l'Ombudsman enquête sur les plaintes des gens contre l'administration. Après une analyse approfondie et impartiale, elle vérifie si la plainte est fondée et elle formule des recommandations à l'intention de l'administration pour régler le conflit. L'administration concernée est libre de suivre ou non les recommandations de cette Institution⁵². De plus, elle n'a aucun pouvoir de décision : elle ne peut ni modifier le droit, ni annuler une décision administrative, ni casser un jugement. Cela rend discutable et critiquable l'efficacité de ce mécanisme de contrôle administratif⁵³. Dans ce contexte, l'Institution recommande des mesures, pour accroître l'impact et l'efficacité de ses décisions depuis 2014 par ses rapports d'activités⁵⁴ : Cette Institution veut contribuer de manière proactive à la sensibilisation et continuer à consolider la confiance de la société civile. Des efforts sont nécessaires pour garantir que l'institution a le droit d'agir de sa propre initiative et de procéder à des contrôles sur place. Des mesures visant à assurer un suivi adéquat des décisions rendues par l'administration ainsi qu'un suivi parlementaire devraient être instaurées par la loi.

CONCLUSION

Au cours de cette étude nous avons essayé de présenter, certes dans la mesure du possible et à la lumière de la doctrine et des textes législatifs, les règles applicables à la transparence administrative

recueilli le plus grand nombre de voix au troisième tour de scrutin, et le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix au quatrième tour de scrutin doit être élu.

- 51 Décision de l'Ombudsman, 2017/6491 du 21.02.2018 ; Décision de l'Ombudsman, 2019/5903 du 06.09.2019 ; Décision de l'Ombudsman, 2017/6491 du 21.02.2018 ; Décision de l'Ombudsman, 2015/1999 du 07.08.2015.
- 52 Le rapport de l'activité de 2019 montre que les administrations concernées tiennent de plus en plus compte des recommandations de l'Institution de l'Ombudsman. Le taux de respect des recommandations de cette Institution atteint 77% pour l'année 2019 alors qu'il était 20% en 2013. Rapport de l'Activité, Kamu Denetçiliği Kurumu, 6 Aylık Faaliyet Raporu Temmuz 2019.
- 53 Ş.M. Karcı, "Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu", *Ombudsman Akademik Dergisi*, S.2, 2015, pp.34-58.
- 54 Rapport de l'Activité, Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2015; Rapport de l'Activité, Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2016; Rapport de l'Activité, Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2017.

en Turquie. Il est nécessaire de rappeler que l'application de ces règles est une autre question et cela n'a pas été évalué dans cette étude.

Le droit à la transparence administrative en Turquie est relativement récent, car la culture traditionnelle de l'administration était plutôt celle du secret. Le temps n'est plus celui où l'administration publique pouvait se retrancher derrière les murs. Les exigences nouvelles de démocratie administrative en Turquie via l'influence européenne, l'obligent à agir davantage en expliquant ses décisions, ses actes et à ouvrir ses dossiers. Cela n'est pas le fruit du hasard, mais le résultat d'une évolution des sociétés démocratiques vers un fonctionnement de plus en plus ouvert de leur administration. Complétant des dispositions anciennes concernant la publication des actes administratifs et normatifs, les réglementations et les outils juridiques inédits tels que le droit à l'information, le droit d'accès à l'information publique, la transparence des finances publiques, la transparence en matière d'achats publics, le contrôle administratif de l'administration qui font désormais partie des libertés publiques en Turquie.

Malgré l'existence des efforts de réglementation juridique de la transparence administrative il y a toujours des critiques et des problèmes non résolus. La difficulté, en premier lieu, de déterminer les objectifs à atteindre est considérée comme l'un des obstacles les plus importants à la transparence administrative, elle a besoin de clarté et d'objectivité. Il est difficile de trouver un équilibre clair et net entre le droit de savoir concernant toutes les affaires publiques et le nécessaire respect de certains secrets. L'obstacle, en deuxième lieu, pour l'encadrement juridique de la transparence administrative est lié à l'absence d'une loi sur la procédure administrative générale qui regroupe l'ensemble de règles administratives et par conséquent qui englobe un cadre juridique lié à la transparence. Il existe, en troisième lieu, certaines ambiguïtés dans les réglementations juridiques régissant la question de la transparence administrative qui prévoient les limites et les exceptions d'une manière assez vaste. Enfin s'il est admis que la transparence administrative est réglementée par la prise de dispositions juridiques à la lumière de ce qui a été expliqué ci-dessus, il convient de souligner que l'application de ce principe dans la pratique doit également être envisagée.

BIBLIOGRAPHIE

- AKILLIOĞLU, T. "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", *AÜSBFD*, S.3-4, C.46, 1991, pp.1-12.
- AKYILMAZ, B., SEZGİNER, M., KAYA, C. *Türk İdare Hukuku*, 8. Baskı, Seçkin, Ankara, 2017.
- ATİYAS, İ. ve SAYIN, Ş. *Siyasi Sorumluluk, Yönetel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) Yayını. 1997.
- AZRAK, A.Ü. "Umumî İdarî Usûl ve Kodifikasyonu Meselesi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt 33, 1967, S.1-2, pp.66-82.
- AZRAK, A.Ü. "İdarî Usûl ve Yasalaştırılması", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990, İkinci Kitap, pp.821-834.
- AZRAK, A.Ü. "İdarî Usûlün Kodifikasyonuna İlişkin Sorunlar", *İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu* (Ankara, 17-18 Ocak 1998), Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1998, pp.86-91.
- BALKAN, A. "Genel İdarî Usul Yasa Tasarısı ve Kamu Yönetimi Etiğine Katkısı" *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri*, C.2, TODAİE Yayınları, Ankara, 2009, pp.869-888.

- BALTA, T.B. *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİ Yayınları, Ankara, 1970.
- BAYLAN, Ö. *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu, Ankara, 1977.
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Adalet Komisyonları Raporları (1/632), Dönem: 22, YasamaYılı: 1, T.B.M.M. (S. Sayısı: 248).
- BOZ, S. S., YURDAER, C., ERASLAN, Y. “İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.27, S.3, 2019, pp.497-532.
- COSO, Internal Control: Integrated Framework, American Institute of Certified Public Accountants, USA, 1994.
- Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire, JOCE C-121 du 29.04.2000.
- CJCE, 07.12.2000, *Telaustria Verglas GmbH and Telefonadress GmbH V telekom Autria AG*, aff. C-324/98, *Rec.*, p. I-10754.
- Cour constitutionnelle de Turquie, 25.12.2008, E.2006/140, K.2008/185, JO n°27190 du 04.04.2009.
- Conseil d’État turc, 5. Section, E.1980/492, K.1984/2185, du 10.05.1984.
- Conseil d’État turc, 5. Section, E. 1981 / 2387, K. 1983 / 3963 du 11.05.1983.
- Conseil d’État turc, 4. Section, E. 2008/7216, K. 2011/7431 du 13.10.2011.
- Décision de l’Ombudsman, 2015/1999 du 07.08.2015.
- Décision de l’Ombudsman, 2017/6491 du 21.02.2018.
- Décision de l’Ombudsman, 2019/5903 du 06.09.2019.
- Décision du Comité d’information et d’évaluation, 2005/ 530 du 29.06.2005.
- Décision du Comité d’information et d’évaluation, 2013/2233 du 19.12.2013.
- Décision du Comité d’information et d’évaluation 2014/1231 du 17.07.2014.
- Décision du Comité d’information et d’évaluation, 2014/2704 du 27.11.2014.
- Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services JO L.134 du 30.4.2004, p. 114.
- Directive 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 11.12.2007 modifiant les directives 89/665/CEE et 92/13/CEE du Conseil en ce qui concerne l’amélioration et l’efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics, JO L.335 du 20.12.2007, p.31.
- Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13.07.2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, JO L. 216 du 20.08.2009.
- Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26.02.2014 sur l’attribution de contrats de concession, JO L.94/1 du 28.03.2014.
- Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26.02.2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (dite “secteurs classiques”), JO L. 95/65 du 28.03.2014.
- Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26.02.2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l’eau, de l’énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (dite “secteurs spéciaux”), JO L.94/243 du 28.3.2014.
- DURAN, L. “İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, *AİD*, S.2, C.31, 1998, pp.1-14.
- DURSUN, H. “İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Ön Tasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım (I)”, *TİD*, S.454, 2007, pp.99-128.

- GİRİTLİ, İ., BİLGİN, P. AKGÜNER T., BERK, K. *İdare Hukuku*, 7. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2015.
- GÜNDAY, M. *İdare Hukuku*, İmaj, Ankara, 2015.
- HIZ, Y., YILMAZ, Z. *Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı*, Seçkin, Ankara 2004.
- İSBİR, B. *Kamu İhalelerine Katılma Yasağı*, Turhan, Ankara, 2011.
- IŞIK, M. "Avrupa Birliği'nin Yönetişim Anlayışı Çerçevesinde Değerlendirilmesi", *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C.12, S.19, 2010, pp.39-49.
- KANLIGÖZ, C. "Katılımcı Demokrasi ya da "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu Üzerine" *AÜHFD*, C.45, S.1-4, 1996, pp.167-183.
- KARAHANOGULLARI O., "Kamu Reformu Tartışmalarına Metodolojik Bir Bakış", *Hukuk ve Adalet Dergisi*, S.2, 2004, pp.1-16.
- KARAKAŞ, M. "Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.2, C.10, 2005, pp.291-305.
- KARCI, Ş.M. "Ombudsman Tavsiye Kararları ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu", *Ombudsman Akademik Dergisi*, S.2, 2015, pp.34-58.
- KAYA, C. *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, Seçkin, 2005.
- KESİK, A. "Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I", NOHUTÇU A., BALCI A. (dir.), *Dünyadaki Gelişmeler Işığında Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi ve Yeni Bütçeleme Anlayışının Türkiyede Uygulanabilirliği*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, pp.95-132.
- KOÇAK, S. Y. "Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.23, 2010, pp.115-125.
- KOPITS G. et GRAIG J. *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper, n° 158, 1998.
- Le Fonds monétaire international, *Manuel sur la transparence des finances publiques*, Département des finances publiques, Édition révisée, 2007.
- MUTLUER, M.K., ÖNER, E. et KESİK, A. *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.
- Rapport régulier de la Commission sur les progrès accomplis par la Turquie sur la voie de l'adhésion COM (2014) 700 final-SWD (2014) 307, non publié au JO.
- Rapport de l'Activité, Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2015.
- Rapport de l'Activité, Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2016.
- Rapport de l'Activité, Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2017.
- Rapport de l'Activité, Kamu Denetçiliği Kurumu, 6 Aylık Faaliyet Raporu Temmuz 2019.
- SAYGIN, E. "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, 2008, pp. 1045-1072.
- SAYAN, İ.Ö. "Türkiyede Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.69, N.2, 2014, pp.333-349.
- SAUVÉ, J-M. "Transparence et efficacité de l'action publique", <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/transparence-et-efficacite-de-l-action-publique>.
- SEZEN, S. "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?", *Amme İdaresi Dergisi*, C.34, S.4, 2001, pp.71-96.
- SEZER, Y. "Kamu İhale Kanunu: Şeffaflık ve Rekabet", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35, S. 4, 2002, pp. 57-82.
- ŞENGÜL, R. "Türkiyede Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.14, 2007, pp.126-145.

- TESEV, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı: Tesev Değerlendirme Raporu”, http://www.tesev.org.tr/etkinlik/kamu_yon_anasayfa.php.
- TUFAN, E. *Dünyada ve KKTC’de Ombudsman*, Işık, Lefkoşa, 1995.
- TUFAN, E. “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S.1-4, 2000, pp.155-180.
- YILDIZHAN, Y. “Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler”, AYKAÇ, B., DURGUN, H., YAYMAN, Ş. (dir.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, 2. Basım, Nobel Yayınevi, 2012, pp.489-498.