

LA PROTECTION DES DROITS SOCIAUX DANS LES RELATIONS DE LA TURQUIE AVEC L'UNION EUROPEENNE

Prof. Dr. Melda SUR*

Introduction

1. Le phénomène de la mondialisation de l'économie, ainsi que l'élargissement des organisations européennes ont rendu indispensable une réflexion sur les nouveaux moyens à mettre en oeuvre pour sauvegarder les normes minima et les droits fondamentaux des travailleurs.

Les normes sociales, dont certaines sont justement considérées comme droits fondamentaux du travailleur, font l'objet de mécanismes de protection de plus en plus sophistiqués et diversifiés. Elles font désormais partie des buts essentiels des diverses institutions internationales, qui au départ avaient mis l'accent sur l'aspect soit politique, ou économique.

Ainsi, dans le cadre de l'Union européenne qui, dans les années de sa formation semblait placer les préoccupations sociales à un rang plutôt modeste, les normes sociales ont pris une importance croissante, avec comme étapes, en 1989 la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux et en 1992 le Protocole sur la politique sociale, additionné au Traité de Maastricht. Cette importance s'est également traduite dans ses relations avec les pays tiers, par l'insertion assez récente de clauses sociales dans ses systèmes de préférences généralisées.

2. La situation des pays tiers associés, qui entretiennent des liens étroits avec l'Union européenne présente des traits particuliers et devrait être analysée de plus près.

Ni intégrés dans le système très complexe et contraignant de l'Union européenne, ni tout-à-fait exclus, l'ambiguïté de leur situation est encore plus marquée dans l'exemple de la Turquie, qui se trouve dans un état intermédiaire d'un pays qui n'a pas complété son développement sans toutefois demeurer dans la catégorie des pays émergents; est européen tout en gardant des spécificités sociales et culturelles propres.

Le point de vue sera d'autant plus nuancé en raison du caractère particulier des liens avec l'U.E., parmi les pays tiers associés. La Turquie présente une situation particulière, puisqu'elle est un membre associé se destinant à l'adhésion à part entière

* Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Anabilim Dalı Öğretim Üyesi; Professeur à la Faculté de Droit, Université Dokuz-Eylül, Izmir.

et fait déjà partie de l'union douanière. D'ailleurs, l'U.E. est son partenaire commercial le plus important et entretient avec elle des relations de coopération très étroites.

Maintenant que la Turquie est admise, depuis décembre 1999 au statut officiel de pays candidat, ces relations prennent une tournure encore plus significative.

I. LE CAS DE LA TURQUIE DANS LES RELATIONS PAYS TIERS ASSOCIES - UNION EUROPEENNE

Quel type de relation existe-t-il avec un Etat qui n'est pas membre, mais est un candidat étroitement lié par un ensemble de traités tissant le lien d'association ? Le fait que de très nombreux ressortissants travaillent dans les pays de la Communauté, qui est de surcroît un partenaire commercial important, ne fait que rendre le problème plus ardu.

A. Les clauses sociales dans le Traité d'association CEE-Turquie

a) Les traits généraux du Traité d'association

Les étroites relations entre la Turquie et l'Union Européenne trouvent leur fondement juridique dans un Traité d'association qui avait la particularité de viser finalement une adhésion à part entière et prévoyait des étapes dans cette voie, avec droits et obligations réciproques.

Du point de vue institutionnel, la Turquie avait le statut de "*membre associé*" depuis le *Traité créant l'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie*, signé à Ankara en 1963, en vigueur depuis 1964. Par la suite, d'autres accords furent conclus, notamment des protocoles financiers.

b) La nature des "clauses sociales" dans le Traité d'association

L'examen des textes révèle que les dispositions sociales, si elles existaient, furent "*en amont*" et visèrent à protéger le salarié turc travaillant dans les pays communautaires:

Ainsi le Protocole signé en 1970 avec la Communauté, confirmait le principe de "*libre circulation des travailleurs*". Or la liberté de circulation des personnes n'a pas été mise en oeuvre; alors que la "*libre circulation des biens*" qui y figurait également a été progressivement, mais inexorablement mise en application.

Mentionnons aussi le principe d'égalité de traitement au regard des conditions de travail et salaires (art.37) et la protection des droits de sécurité sociale du travailleur migrant (art.39).

c) Quelques réflexions

Finalement un bilan sommaire montre que les dispositions du Traité tendaient à protéger le travailleur migrant turc travaillant dans le territoire d'un des pays de la Communauté. Les dispositions en cause ne ressemblent pas à "la clause sociale" telle qu'elle est habituellement entendue, c'est-à-dire apportant des contraintes à l'encontre des pays moins développés, dont les normes sociales seraient défavorables aux travailleurs. Pourtant ce sont pourtant bel et bien des dispositions "sociales", puisqu'elles visent à protéger le travailleur et sa famille.

Il y'a d'ailleurs lieu de s'interroger sur cette notion de "clause sociale", qui ne doit à notre avis pas être automatiquement entendue à sens unique et devrait protéger en même temps le travailleur immigré dans les pays économiquement et socialement plus "avancés".

Alors se pose le problème de la sanction effective: Quelle sanction appliquer à un pays ou ensemble de pays parmi les plus riches du monde, dotés des mécanismes de défense les plus sophistiqués au niveau économique, politique et social ?

B. La candidature de la Turquie et les droits sociaux*a) Le rapport donné par la Commission en 1989*

On sait que la demande d'adhésion adressée par la Turquie en 1987 n'avait pas reçu de réponse favorable. Un *rapport de la Commission* datée décembre 1989 motivait l'ajournement des négociations à une date indéterminée.

L'examen du rapport met en lumière une approche axée sur la situation économique et la charge financière qu'entraînerait une éventuelle adhésion de la Turquie.

L'argument de base était que sa situation économique et politique ne pouvant lui permettre de surmonter à brève échéance ses problèmes et lui rendraient difficile de remplir ses obligations en tant que membre.

L'importante superficie et la croissance démographique de la Turquie dont la population dépassait celle de chaque pays membre, renforçait l'argumentation. A l'époque, le niveau de développement y demeurait nettement inférieur par rapport à la moyenne des Etats déjà membres.

Parmi les difficultés citées, les disparités structurelles dans l'agriculture et l'industrie, les déséquilibres macro-économiques, le niveau de développement très inférieur par rapport aux Etats membres, accompagné d'un rapide accroissement démographique, une faible productivité, un taux très élevé d'inflation et de chômage, un PNB par tête d'habitant n'atteignant qu'environ le tiers de la moyenne des pays communautaires.

On notait aussi que le bas niveau des revenus dans ce pays lui rendrait difficile d'atteindre à brève échéance les normes sociales communautaires.

La Commission remarquait enfin que l'accès de la main d'oeuvre aux marchés de l'emploi européen aggraverait le problème du chômage qui affecte déjà les pays membres.

*"Le poids de la législation sur les forces politiques et les syndicats"*¹, l'insuffisante couverture du système de sécurité sociale semblent être les rares arguments de caractère purement "social" qui figurent à l'annexe au rapport².

Le rapport souligne maintes fois que *les insuffisances dans le domaine social sont dues pour une très large part à la situation économique* marquée par un niveau très bas de revenus, un taux d'inflation très élevé, un important déficit budgétaire, un taux de chômage non négligeable, accompagnés d'un rapide accroissement démographique.

A coté des considérations socio-économiques qui sont notre propos, des motifs d'ordre politiques avaient également déterminé le sens du rapport de la Commission, ainsi que plus particulièrement certaines prises de position au sein du Parlement européen, organe politique par excellence.

"La situation des droits de l'homme quant à l'identité des minorités" et le litige existant avec la Grèce, pays membre, ainsi que la situation de Chypre, y étaient stigmatisés de manière très nette.

En conclusion, les négociations pour une éventuelle candidature avaient été repoussées à une date ultérieure, non précisée.

Toutefois une coopération plus étroite, notamment dans les domaines industriels, scientifiques et techniques et des investissements directs y furent recommandés, ainsi que la participation à des programmes communautaires.

b) La participation à l'union douanière

La candidature au statut de membre à part entière ayant été en quelque sorte rejetée en 1989, la Turquie s'était résignée à une participation à l'union douanière. Celle-ci arriva à complétion le 1er janvier 1995. Cette *"intégration"* douanière n'était toutefois pas entière, puisqu'elle ne couvrait pas les produits de l'agriculture.

¹ L'annexe au rapport mentionne la divergence de conceptions entre les organes de contrôle de l'OIT et la réglementation en Turquie concernant la liberté syndicale, au regard de double condition de représentativité requise pour qu'un syndicat puisse accéder à la négociation collective. En effet, seul le syndicat réunissant 10% des salariés au niveau de la branche et la majorité dans l'établissement ou l'entreprise peut être partie à une convention collective de travail. Les diverses interdictions de grève affectant près d'un dixième des travailleurs syndiqués, ainsi que le pouvoir donné au Conseil des ministres de suspendre une grève pour des motifs de santé publique et de sécurité nationale ont également été considérés comme entravant gravement l'exercice effectif du droit de grève.

² En 1993, 76,8 de la population était couverte par la sécurité sociale, alors que dans les pays de la Communauté, près de la totalité de la population entrait dans le cadre de la protection sociale.

La décision du Conseil d'association apportait des conditions tenant à la réglementation de la concurrence, la protection des droits de propriété intellectuelle, commerciale et industrielle.

Un examen du texte révèle qu'*aucune clause sociale* n'y était mentionnée. La libre circulation des personnes, pourtant prévue dans le traité créant l'association, est d'ailleurs restée lettre morte.

Ainsi la Turquie n'était pas devenue membre, mais selon un jeu de mots ironique, le "*marché commun*" des Etats de l'Union européenne. Ceux-ci, vrais partenaires, détenaient seuls des pouvoirs décisionnels et accédaient sans entraves à un marché très dynamique, en plein expansion.

c) La Turquie, officiellement Etat candidat

Avec la décision prise à Helsinki en décembre 1999, la Turquie entre dans une phase nouvelle, puisqu'elle accède au statut de "*candidat*" à l'Union européenne. Le texte de la déclaration semble se concentrer sur des problèmes de politique internationale (litiges avec la Grèce, la situation de Chypre). Cela n'est point dû au hasard, puisque la situation de la Turquie est maintenant loin d'être aussi défavorable du point de vue économique et social, compte tenu surtout de celle d'autres Etats de l'Europe centrale également destinés à la candidature.

Il importe alors d'analyser la nature des relations Turquie - Union européenne.

II. ANALYSE SOMMAIRE DES RELATIONS DU POINT DE VUE "SOCIAL"

A. Relations problématiques

a) Influences des approches politiques

Après la décision d'ajournement de la procédure d'adhésion, des motifs politiques ont été avancés par l'UE pour justifier la suspension de certaines contributions financières prévues dans les accords, contributions qui étaient pourtant destinées principalement à de finalités sociales.

La Turquie, soucieuse de ses intérêts vitaux et de son intégrité territoriale ainsi que de l'ordre et de la paix intérieurs, a justement pris une certaine distance vis-a-vis de cette attitude de l'Union Européenne. Aussi, ses relations avec certains milieux de l'Union européenne ont traversé une période plutôt froide.

Il est intéressant de noter qu'avait toujours continué à subsister en Turquie un large consensus non seulement dans le sens d'une relation étroite, mais également vers une intégration avec l'Union européenne³.

b) Prépondérance des intérêts économiques de l'UE

L'absence de dispositions sociales dans la mise en oeuvre de l'union douanière était significative. La décision sur la candidature, prise au sommet de Helsinki, très axée sur des problèmes de politique internationale pure est également révélateur.

Ces relations sont dominées par les intérêts économiques de la Communauté européenne, partenaire commercial le plus important de la Turquie⁴. Les obstacles douaniers ont pu être pour une large partie levés. Par contre l'obstacle politique semble demeurer. Il n'est pas question non plus d'accorder à brève échéance la liberté de circulation aux personnes.

B. L'influence des relations avec l'Union européenne

Ces relations, marquées par les intérêts économiques et politiques ont quand même une influence certaine mais difficile à mesurer, dans l'orientation des politiques sociales et l'évolution des mentalités.

a) Efforts dans le domaine économique et social

Parmi les objectifs du VIIème plan de développement, figuraient la mise en oeuvre d'un dialogue entre les partenaires sociaux et l'Etat, une réglementation de l'emploi et de la durée du travail plus flexibles, l'inspection du travail rendue plus efficace, un effort important dans le domaine de l'éducation et la formation professionnelle, l'organisation du marché du travail.

Des mesures ont été adoptées, notamment la création d'un Conseil économique et social auquel participent les partenaires sociaux, visant à institutionnaliser le dialogue social qui ne s'exerce en fait que de manière "informelle".

³ Les formations politiques de gauche aussi bien que de droite, les syndicats et les les employeurs dans l'ensemble désirent réellement une adhésion à l'Union européenne. Contrairement aux conditions d'ordre politique avancées par les organes communautaires, d'éventuelles exigences sociales seraient probablement mieux accueillies.

⁴ Une proportion très importante du commerce extérieur de la Turquie, soit 52% de ses exportations et 44% de ses importations se fait avec les pays membres de la Communauté européenne. Depuis l'entrée en vigueur complète de l'union douanière, le volume des importations provenant des pays communautaires aurait doublé.

L'importante réforme de l'éducation rendant obligatoire l'instruction primaire d'une durée de huit ans fut d'ailleurs suivie par la ratification de la Convention No. 138 sur l'âge minimum de travail.

Enfin, une récente loi dans le domaine de la sécurité sociale, comportant un embryon de protection en cas de chômage, semble améliorer dans une certaine mesure le système qui est d'ailleurs marqué par un très important déficit financier.

La série de ratifications des conventions de l'OIT relatives aux droits fondamentaux des travailleurs, qui a suivi la demande - et refus - de l'adhésion, montre que ces relations ne sont pas dénuées d'effets dans le domaine social.

III. LE PROBLEME DE LA CLAUSE SOCIALE

A. La question générale de l'opportunité de la clause sociale

Aurait-il fallu prévoir de "*vraies*" clauses sociales entendues au sens courant, en aval, destinées au respect des normes fondamentales telles qu'elles seraient interprétées par les organes communautaires ou l'OIT?

On sait que la clause sociale entendue couramment est destinée à empêcher le dumping social dans les pays où la main d'oeuvre est bon marché, les droits syndicaux quasiment inexistantes, les droits fondamentaux des travailleurs niés, le travail forcé et le travail des enfants très répandu.

Or la situation est bien plus nuancée en Turquie, dont la réglementation sociale en général ne semble pas très en recul, si l'on tient compte des conditions économiques et socio-politiques du pays.

En haussant les barrières douanières et apportant des limitations supplémentaires aux échanges commerciaux, on viserait à forcer l'Etat en question à adopter une législation sociale et des pratiques plus conformes aux normes reconnues fondamentales par l'organisme international ou le partenaire commercial.

La rigidité d'une telle démarche, d'ailleurs justement critiquée par certains auteurs, paraît peu adaptée au but visé. Surtout dans le contexte des accords commerciaux et douaniers, il serait plus juste de tenir compte des situations particulières de chaque Etat.

La clause sociale et la sanction économique l'accompagnant en dernier ressort, présente des inconvénients et des dangers:

La sanction frappe les pays plus faibles, les entreprises les plus fragiles et le travailleur lui-même, celui que la clause sociale voulait protéger. Elle risque de devenir un instrument protectionniste en faveur du pays importateur et également un moyen de domination supplémentaire pour les pays riches; un moyen sophistiqué et

"politiquement correct" par rapport aux pressions préexistantes.. Certains Etats pourront de surcroît s'en prévaloir à des fins politiques.

D'un autre côté, la clause sociale dans les relations commerciales, accompagnée de sanctions économiques semble être le moyen le plus efficace d'assurer le respect des droits fondamentaux du travailleur.

Aussi, l'idée ne peut être abandonnée, mais devra être maniée avec prudence, avec tous ménagements et garanties d'impartialité.

B. Nécessité d'une approche globale et nuancée

a) Prise en compte des situations particulières

Les particularités et équilibres d'un contexte donné ne peuvent être ignorés: Par exemple, une réglementation excessive et peu adaptée aux réalités sociales risque de mener au rejet en bloc des normes, ainsi qu'au glissement vers un secteur informel échappant ainsi à tout contrôle.

b) Prise en compte des mécanismes en vigueur

D'autre part, la prise en compte des mécanismes existants et leur coordination semblent nécessaires. Un pays qui aurait ratifié les principales conventions de l'OIT consacrées aux droits fondamentaux au travail, qui serait partie depuis longtemps à la Convention européenne des Droits de l'Homme ainsi qu'à la Charte sociale européenne subit nécessairement divers mécanismes de contrôle. Ces systèmes forment déjà un réseau de protection très exigeant et impartial.

Le phénomène de la mondialisation de l'économie a entraîné avec justesse une vision globale des relations économiques et sociales. Ce même phénomène doit également rendre plus globale et synthétique l'approche normative. En effet, les normes ne peuvent être envisagées séparément, isolées les unes des autres. De même, les mécanismes de protection, complémentaires, exigent une certaine coordination.

Du point de vue de l'Union européenne et ses relations avec les pays tiers ou associés, les normes à prendre en compte ne sont pas seulement celles qui figurent dans les textes communautaires. Il faut envisager un ensemble bien plus vaste comportant les critères et normes en vigueur dans les pays membres les plus avancés, et aussi les normes internationales du travail émanant des conventions conclues dans le cadre de l'ONU, du Conseil de l'Europe et l'OIT.

C'est pourquoi, les mécanismes et sanctions préexistants dans le cadre d'institutions telles l'ONU, l'OIT et le Conseil de l'Europe doivent être pris en considération. Dans une telle perspective, les mécanismes propres aux accords commerciaux viendraient compléter ceux plus classiques, mais néanmoins perfectionnés qui s'exercent déjà.

Conclusion

Les sanctions liées à une clause sociale dans les relations commerciales, tendent par leur nature à être de type économique. Relativement directes et efficaces, elles ont néanmoins le grave inconvénient de toucher, plutôt que la classe politique ou aisée, les personnes-mêmes que ces normes visent à protéger.

Le progrès social et le respect des normes doivent certes être assurés. Mais un fondement réellement consensuel est indispensable. Des conditions préalables doivent être recherchées. Un environnement politique positif au plan international et interne semble s'imposer, ainsi qu'une approche plus soucieuse de l'amour-propre du pays visé.

Sans une réelle volonté, ni une perception positive des milieux directement intéressés que ce soit les Etats ou les partenaires sociaux, nulle sanction ne suffirait au sauvegarde des normes préconisées.

Notre conclusion ne pourra que mettre l'accent sur le caractère complexe et ardu du sujet de la "*clause sociale*" dans les accords de libre échange. Il est peut-être préférable de parler, comme il a d'ailleurs été souligné, de la "*dimension sociale des relations internationales*". Cette dénomination semble situer la question dans une perspective plus large et nuancée.

La prise en considération des diversités des situations devrait prévaloir par rapport aux clichés et visions dogmatiques qui semblent parfois régner dans le domaine des droits fondamentaux. Il est indispensable de tenir compte des réalités spécifiques qui entourent chaque norme en particulier, "*située*" dans le pays en question; puis décider ensuite du mécanisme et de la sanction adaptée.

Alors, les instruments seraient plus variés. A côté des organes politiques, les forces sociales, notamment les formations syndicales seront appelés à agir au plan national et international pour assurer progrès et justice sociale.