

TURQUIE

La période 2009-2010 est essentiellement marquée par deux développements dans le domaine du droit du travail :

- la recherche de remèdes au chômage dû à la crise économique ;
- la recherche d'un système plus libéral dans le domaine des relations collectives de travail.

Cette dernière tendance s'est concrétisée par des travaux préparatoires pour la rédaction de nouvelles lois sur les syndicats et sur les conventions collectives, la grève et le lock-out. Toutefois, faute notamment de l'assentiment des partenaires sociaux, la codification n'a pu aboutir. Par contre, dans un cadre plus large d'amendements constitutionnels, certains articles sur les droits syndicaux ont été l'objet de modifications notables. Ainsi, tout en cherchant à trouver des mesures pour alléger les effets de la crise économique sur l'emploi (I), les droits syndicaux en général (II) et, plus particulièrement, le droit de négociation collective dans la fonction publique (III) tendent à être élargis par la Constitution.

I – Les mesures législatives face au chômage

La Turquie est touchée par un fort taux de chômage (6 millions d'individus). Les statistiques officielles indiquent 12% de chômeurs, dont une importante partie affecte les jeunes. Selon les chiffres récents, parmi les jeunes de 15-24 ans en recherche d'emploi, 25% sont en chômage. Ainsi, dans cette catégorie une personne sur quatre ne trouve pas de travail. Des mesures s'imposent, notamment au niveau des politiques de l'emploi, mais aussi dans le système éducatif qui demande à être révisé pour être mieux adapté aux réalités du marché du travail. C'est dans un contexte de crise économique grave que les dispositions de la loi n° 4447 sur l'Assurance-chômage, qui règlementent le chômage partiel et les réductions d'heures de travail pour raisons économiques ont été assouplies, afin d'en élargir la portée et le domaine d'application; mais ceci pour une période déterminée (2009-2010).

Ainsi, par la loi n° 5838, la durée du bénéfice de l'allocation pour diminution de travail qui est normalement limitée à 3 mois, se trouve prolongée à 6 mois ; avec une possibilité de rallongement supplémentaire de 6 mois par décision gouvernementale. La durée maximale de l'allocation pourra alors atteindre 12 mois au total. Le montant de l'indemnité elle-même se trouve majorée de 50%. Les 6 mois de cette allocation ne seront d'ailleurs pas déduits de la durée de l'éventuelle indemnité chômage. Notons que les demandes pour bénéficier de ce système d'arrêt de travail ou de réduction d'heures de travail sont adressées à l'Institution nationale de l'Emploi du Ministère du Travail, qui procèdera, après un examen, au constat de conformité de la diminution de travail avec les conditions prévues par la législation¹.

II – Amendements constitutionnels dans le domaine des droits syndicaux

L'Assemblée nationale avait adopté, en mai 2009 une loi n° 5982 venant modifier une série d'articles de la Constitution. Parmi ces amendements, certains concernent les droits syndicaux (articles 51, 53 et 54)². La majorité obtenue lors du vote parlementaire n'ayant pas atteint le taux suffisant requis pour une adoption directe d'amendements constitutionnels³, une procédure de consultation référendaire a été entreprise, et finalement le 12 septembre 2010 les réformes constitutionnelles furent acceptées par une majorité de 58% contre 42%⁴.

¹ Loi n° 4447 sur l'Assurance-chômage, article ek 2 ; Règlement sur le Travail réduit et l'indemnité de travail réduit - *Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelik*.

² Loi n° 5982 publiée au *Journal officiel* du 13 mai 2010 n° 27580.

³ L'article 175 de la Constitution requiert, pour le vote d'amendements à la constitution, une majorité qualifiée des 2/3 des membres de l'Assemblée nationale. Si cette majorité n'est pas atteinte, l'adoption des modifications devra être soumise à référendum.

⁴ La raison de la relativement forte opposition tient essentiellement aux nouveaux articles sur la composition et le fonctionnement du Conseil Constitutionnel et du Conseil Supérieur de la Magistrature, qui les assujettissent au pouvoir politique en place.

Ainsi, se trouvent abrogées les (anciennes) dispositions constitutionnelles suivantes :

- L'interdiction de s'affilier à plusieurs syndicats de la branche en même temps (article 51/IV) ;
- L'impossibilité de conclure et d'appliquer au sein du même lieu de travail plus d'une convention collective pour une période donnée (article 53/IV) ;
- En ce qui concerne le droit de grève, la responsabilité civile des syndicats pour les dommages occasionnés par des actes délictueux commis par des grévistes (article 54/III) ;
- L'interdiction des grèves (et lock-out) politiques, générales, de solidarité, ainsi que des occupations des lieux de travail, des ralentissements de travail, baisses de productivité et autres formes d'action collective (article 54/VII).

Ces modifications ne signifient pas que désormais les formes d'action mentionnées sont légales. La loi en vigueur⁵ définit de strictes conditions de légalité des grèves, qui doivent notamment s'exercer dans le cadre de la procédure de conclusion d'une convention collective. Toutefois, le législateur pourra dans le futur adopter des dispositions nettement plus libérales dans le domaine du droit de grève, sans se heurter aux précédentes limitations constitutionnelles.

Les milieux patronaux et académiques s'inquiètent des futures difficultés qui pourraient survenir si le législateur autorise une pluralité d'affiliations syndicales dans une même unité, surtout en raison des complications que susciterait une telle pluralité lors de la détermination du « syndicat le plus représentatif ». Des problèmes pourraient également surgir en cas d'application simultanée de plusieurs conventions collectives, notamment si celles-ci contiennent des dispositions divergentes.

Des travaux en vue d'une nouvelle législation sur les syndicats, les conventions collectives et la grève sont en cours depuis quelques années. Les projets de textes préparés par diverses commissions tendent tous à élargir, dans des mesures toutefois différentes, les libertés syndicales, et à réduire les limitations légales au droit de grève, en vue d'une plus grande conformité avec les normes de l'OIT et de l'Union Européenne.

⁵ Loi n° 2822 sur les Conventions collectives, la grève et le lock-out.

Signalons également que le Conseil Constitutionnel avait déjà ouvert la voie à une interprétation plus étroite de la grève politique (qui est actuellement pénalisée), en annulant la sanction pénale prévue sans distinction selon le but économique et social ou purement politique de la grève. Ayant statué l'annulation de la sanction prévue à l'article 73/III de la loi n° 2822 sur les Conventions collectives, le Conseil Constitutionnel motive sa décision par l'argumentation qu'une distinction est nécessaire entre la grève politique pure et celle visant à l'amélioration des conditions de travail⁶. Ainsi, il apparaît que, même si elles s'adressent à l'État, les grèves et autres actions pacifiques de courte durée ayant pour objet l'amélioration des conditions des travailleurs, se verront traiter avec plus d'indulgence.

III - Amendements constitutionnels concernant les droits des fonctionnaires

Par un important amendement de l'article 53 de la Constitution, les fonctionnaires se voient désormais accorder le droit de conclure des conventions collectives de travail ; alors que ceux-ci ne bénéficiaient que d'un droit syndical et d'un droit de consultation collective qui n'aboutissait pas à un texte contraignant. Toutefois, le droit de grève leur est toujours refusé ; la convention collective, en cas de désaccord, devant être conclue par un « Conseil d'arbitrage des fonctionnaires » (*Kamu Görevlileri Hakem Kurulu*). Le contenu et les modalités, ainsi que l'effet des conventions collectives ainsi conclues sur les pensions des fonctionnaires retraités seront régis par la loi.

Cette importante disposition rompt la tradition bien établie d'un statut de la fonction publique exclusivement régi par la loi. L'article 128 sur le statut des fonctionnaires se voit ainsi insérer une disposition qui, tout en gardant le principe de la compétence législative en ce qui concerne le statut de la fonction publique, fait réserve des clauses pécuniaires et sociales contenues dans des conventions collectives de travail.

⁶ Arrêt du Conseil Constitutionnel du 17 janvier 2008, publié au *Journal officiel* du 3 avril 2009, n° 27189.

L'absence du droit de grève pour les fonctionnaires, sans distinction quant à la nature essentielle ou non de leurs services, reste un point qui pourrait continuer à appeler des critiques vis-à-vis de la conception progressiste des organes de l'OIT.

Ces amendements constitutionnels ouvrent la porte à une nouvelle codification des rapports collectifs de travail, dans un modèle plus libéral. Il est probable que la loi n° 2821 sur les Syndicats, la loi n° 2822 sur les Conventions collectives, la grève et le lock-out, ainsi que la loi sur les Syndicats dans la fonction publique soient profondément remaniés prochainement.

Melda Sur
Faculté de Droit
Université Dokuz Eylül, Izmir