

LES TURCS DANS L'UNION EUROPÉENNE

Réflexions sur la prééminence du droit

Prodromos Mavridis



- Droits acquis - Jurisprudence
Commentaires article par article:
- de l'accord d'Ankara,
 - du Protocole Additionnel
 - des Décisions 1/80 et 3/80

Préface
Antoine Lyon-Caen

Avant-Propos
Jérôme Vignon



BRUYLANT



EDITIONS ANT. N. SAKKOULAS

DALLOZ

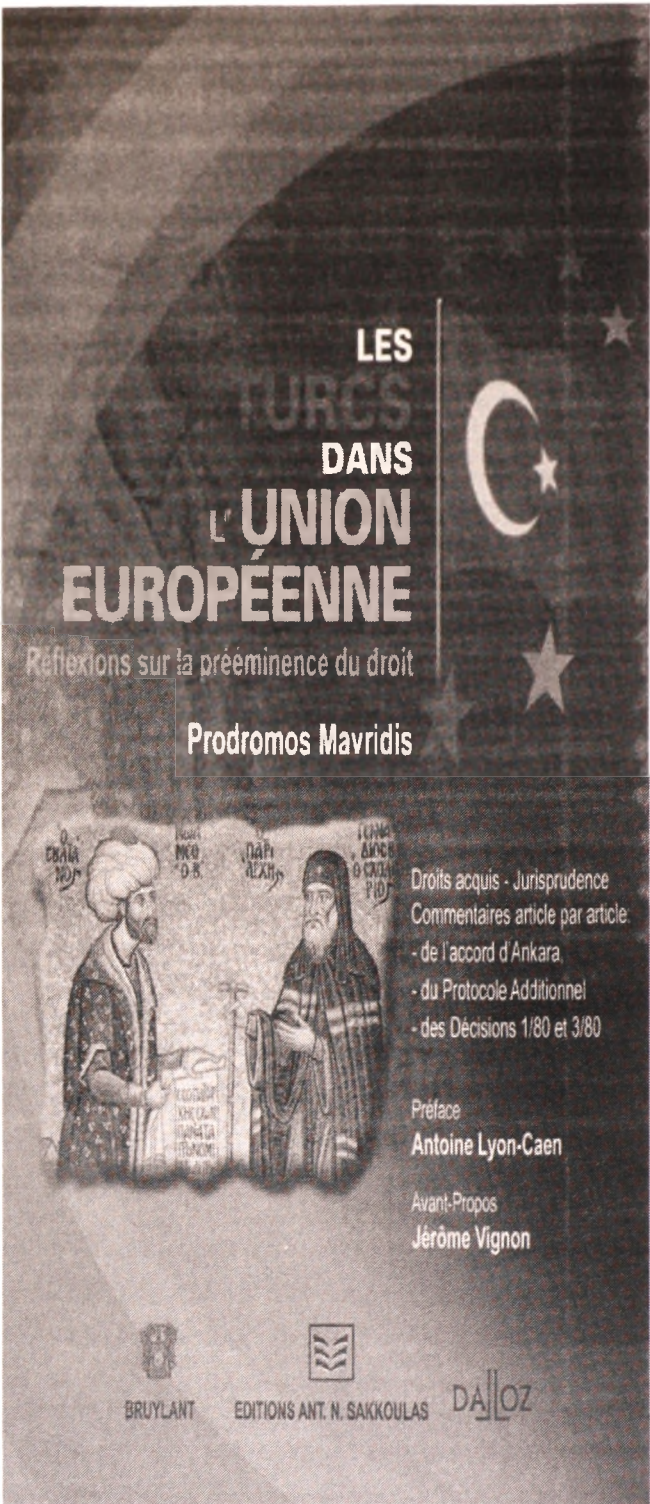
Les Turcs dans l'Union Européenne

Réflexions sur la prééminence du droit

Le présent livre montre que, indépendamment de l'issue des négociations, les 4 millions de Turcs qui sont dans l'UE bénéficient déjà du droit communautaire; il examine article par article les droits garantis par l'accord d'Ankara, le Protocole Additionnel, les Décisions 1/80 (jamais publiée dans le JO) et 3/80 du Conseil d'association. Les recours individuels basés sur ces textes et les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes vont faire naître un véritable *statut juridique des Turcs dans l'UE* qui se trouvent dans une *position privilégiée*, entre citoyens européens et ressortissants extracommunautaires. Ce travail constitue le premier récapitulatif de la jurisprudence traitant des questions liées aux droits sociaux et à la protection sociale des Turcs, comme par exemple, le droit de séjour et d'accès au travail, l'égalité dans l'exercice des droits syndicaux, l'égalité des chances dans l'éducation, la protection de la famille, la protection contre les expulsions, etc.

Pourtant, en dépit de cette jurisprudence remarquable, les associations de défense des droits des Turcs dans l'UE se plaignent que les droits acquis sont largement méconnus par les juristes européens et que les textes restent "lettre morte", puisque les autorités nationales contestent leur effet direct. En outre, il n'y a pas d'ouvrages qui ont étudié l'ensemble des questions liées à la libre circulation et la protection sociale des Turcs dans l'UE, ainsi que les clauses de *standstill* relatives à la liberté d'établissement et la prestation de services. Le présent livre couvre cette lacune et nous invite à mesurer le chemin déjà parcouru pour assurer, selon la tradition du modèle social européen, l'accueil et l'intégration de ces travailleurs turcs et de leurs familles que les pays de l'UE ont appelés, depuis plusieurs décennies, à contribuer à la modernisation de leurs économies. L'analyse minutieuse de la jurisprudence jusqu'au 17 septembre 2009 intéressera autant le théoricien que le praticien du droit.

L'auteur, administrateur principal à la Commission européenne (DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances) est également Professeur invité à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense et enseigne aussi à l'Université de Paris-1-Panthéon-Sorbonne, ainsi qu'à l'Université Lumière Lyon-2. Travaillant depuis des années dans le domaine de la libre circulation et de la sécurité sociale, il valorise dans ce livre une expérience unique acquise au sein de la Commission européenne et de la Cour de Justice où il assiste aux audiences en tant qu'expert de la DG Emploi. Les opinions exprimées sont personnelles et n'engagent pas la Commission européenne. L'auteur a publié en 2003 le livre «La sécurité sociale à l'épreuve de l'intégration européenne – Etude d'une confrontation entre libertés du marché et droits fondamentaux», Ed. Ant. Sakkoulas et Bruylant.



65 € TTC

SOMMAIRE

- Partie préliminaire: la longue marche vers l'adhésion
- I. D'hier à demain
- II. Le processus d'adhésion proprement dit
- Première partie: commentaires article par article de l'accord d'Ankara
- Deuxième partie: le Protocole Additionnel
- Troisième partie: la Décision 1/80
- Quatrième partie: la Décision 3/80 sur la sécurité sociale des ressortissants turcs
- Annexes: les textes - Sommaire des arrêts de la CJCE sur les Turcs

**Prodromos MAVRIDIS:
Les Turcs dans l'Union
européenne. Réflexions sur la
prééminence du droit.**

La question de l'éventuelle adhésion de la Turquie à l' Union alimente une controverse passionnelle qui, trop souvent, se nourrit d'a priori dictés par l'idéologie, voire par les fantasmes et le fanatisme. Professeur de droit à Paris X Nanterre et directeur d'études à l'École de hautes études en sciences sociales, Antoine Lyon-Caen le confirme dès l'entame de la préface qu'il a donnée à cet ouvrage, lorsqu' il relève que la Turquie bénéficie du «triste privilège» de susciter «la plus riche floraison de lieux communs, ces idées sommaires, sans fondement analytique qui, pour cette raison, circulent sans retenue». À entendre les uns, la Turquie admise en Europe ne serait rien d'autre qu'un «cheval de Troie islamiste»; d'autres leur rétorquent, sur le même mode abominablement simpliste, que s'ouvrir aux Européens reviendrait à ouvrir les portes de la Turquie aux «croisés des temps modernes». Ce n'est pas sur le terrain de ces anathèmes croisés, aussi stériles que dangereux, qu'entend se situer Prodromos MAVRIDIS, même s'il reconnaît être parti du principe, pour rédiger cet ouvrage, qu'une adhésion de la Turquie à l'Union «pourrait servir de trait d'union pour une meilleure compréhension des différentes

**Prodromos MAVRIDIS:
Les Turcs dans l'Union
européenne. Réflexions sur la
prééminence du droit.**

The question of Turkey's possible accession to the Union is fuelling a heated controversy, which is too often, a priori, dictated by ideology and indeed both fantasy and fanaticism. In his preface to this book, Antoine Lyon-Caen, a lecturer in law at Paris X Nanterre and Director of Studies at the École de hautes études en sciences sociales, confirms this from the outset when he explains that Turkey benefits from the «sad privilege» of creating «the richest flourishing of commonplaces and summary ideas lacking in analytical foundations, which for this reason, circulate, in an illogical fashion». Some pundits would have us believe Turkish accession to Europe would be no less than bringing in an «Islamic Trojan horse»; other commentators respond in an otherwise but equally and abominably simplistic way by claiming that opening up to the Europeans would mean opening Turkey's doors to «the crusades of the modern age». It is not on this terrain of torn and equally sterile and dangerous anathema that Prodromos MAVRIDIS intends to tread, even though he does acknowledge that the principle for his editing of this book is based on the idea that Turkey's accession to the Union «could act as a

cultures». En l'occurrence, ce qui est intéressant n'est pas tant le fruit de sa réflexion personnelle que le chemin intellectuel qu'il emprunte pour l'étayer.

Arrivé à la Commission européenne comme stagiaire dans le cabinet du Delors, l'auteur en est aujourd'hui l'un des hauts fonctionnaires, spécialiste reconnu de la libre circulation et de la sécurité sociale à la DG Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances. C'est sur la base de son expertise que ce juriste - qui, non content de fréquenter assidûment la Cour de justice, enseigne aussi dans trois Universités françaises - a bâti sa plaidoirie, en partant du constat que la prééminence du droit constitue le «fondement de l'ordre public européen», lequel implique des «limitations à la souveraineté nationale» dans le processus d'intégration qui valent tant pour les États membres que pour les pays candidats. À l'aune de ce constat, il explore brièvement la question de savoir ce qu'est réellement un «État européen» et ce que veut dire la «capacité d'intégration», mais il observe surtout que l'Union, «fondée sur la prééminence du droit, est tenue de respecter ses engagements vis-à-vis de la Turquie», tous ses engagements depuis l'Accord d'association d'Ankara qui, en 1963, avait prévu la réalisation graduelle de la libre circulation travailleurs, ainsi que l'élimination des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services, ouvrant même la possibilité d'envisager, à terme, une adhésion de la Turquie. Ces intentions ont été ensuite concrétisées dans le Protocole additionnel entré en vigueur en 1973 - qui a été ponctué par l'achèvement de l'Union douanière le 31 décembre 1995 - et dans trois décisions du Conseil d'association

bridge for greater understanding of different cultures». In this case, what is interesting is not so much the fruit of his personal reflection so much as the intellectual path he has trodden in order to back up his thesis.

The author originally started as a trainee at President Delors' cabinet at the European Commission and is now one of the senior officials and recognised experts in the freedom of movement and social security at DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. It is on the basis of his expertise that this legal expert, who not content to exclusively spend his time at the European Court of Justice and teaching at three French universities - has chosen to launch his appeal, based on the observation that the pre-eminence of law constitutes the «basis of European public order», which implies «limitations to national sovereignty in the process of integration applying to member states and candidate countries alike. In the light of this observation, he briefly explores the question of what really is a «European state» and «integration capacity». Above all, he points out that the Union «based on the pre-eminence» of law and «is bidden to respect its commitments to Turkey», including all of those made since the Ankara Association Agreement, which, in 1963, planned for the gradual accomplishment of free movement of labour, as well as the scrapping of restrictions on the freedom of establishment and free provision of services. It even included the possibility of envisaging, in the long-term, Turkish accession. These intentions were then further made official in the Additional Protocol, which entered into force in 1973 and characterised by the conclusion of the Customs Union of 31 December

relatives aux droits sociaux des travailleurs turcs. Curieusement, deux de ces décisions n'ont jamais été publiées au Journal officiel, et la troisième ne l'a été qu'au titre de «communication», pas de «législation», ce qui laissait aux États membres les mains libres pour agir à leur guise. C'était compter sans l'intervention de la Cour européenne de justice qui, alors que ces différents textes ne semblaient pas contraignants, a commencé, à partir de 1987, à les interpréter de manière extensive, en veillant à ce que le droit communautaire devienne, pour les travailleurs turcs, «un rempart contre les lois du marché, qui font du migrant un homme jetable après emploi». En clair, au fil d'une cinquantaine d'arrêts qui sont commentés par l'auteur au même titre que tous les accords de base, la Cour a fait en sorte que l'Accord d'association devienne partie intégrante du droit communautaire et a ainsi permis que les travailleurs turcs puissent s'éloigner «de l'extranéité pour pénétrer, partiellement, dans le cercle des citoyens de l'Union». D'où ce commentaire du Pr. Lyon-Caen: «L'on mesure mieux, grâce à cet ouvrage, ce qu'apporte un processus de juridification, tel que celui dont les Turcs ont pu tirer profit».

Toutefois, de par ces Accord, Protocole et décisions tels qu'interprétés par la Cour de justice, la question se pose aussi de savoir si la Turquie, en outre nantie désormais de son statut de pays candidat, témoigne de la même considération que l'Union pour «l'ordre public européen basé sur la prééminence du droit». Cette question, Prodromos MAVRIDIS ne l'éluide pas, bien au contraire, lui qui instruit ce dossier avec la même méticulosité juridique. Examen réussi? Des carences restent patent

1995. Three decisions by the Association Council on Turkish social and labour law were also added to these achievements. Curiously, two of these decisions have never been published in the Official Journal and the third was only published as a «communication» and not «legislation», which left it up to member states to interpret them as they so wished. This failed to count on the intervention of the European Court of Justice (given that these different texts did not appear binding), which, as from 1987, began to subject them to extensive interpretation and ensure that Community law became, for all Turkish workers, «a rampart against the laws of the market, which turns immigrants into something to throw away after work is done». Following around fifty rulings, commented on by the author, as he also does with all the other basic agreements, the European Court of Justice, decided that the Association Agreement should become an integral part of Community law and subsequently allow Turkish workers to come in from the cold «and partially, penetrate the circle of citizens of the Union». This explains why Professor Lyon-Caen asserts that, «thanks to this book, we are better able to measure how this judicial process has been of benefit to Turkish citizens».

Nonetheless, via these agreements, in addition to the protocol and decisions interpreted by the European Court of Justice, there is also the question of whether Turkey, now benefiting from its status as candidate country, is subject to the same consideration as the Union with regard to, «European public order based on the pre-eminence of law». Prodromos MAVRIDIS does not attempt evade the question and, on the contrary, tackles it with the same

dans le chef d'Ankara. D'où la bonne idée de l'auteur de citer, en guise de conclusion, un propos tenu par Jacques Delors au Collège européen de Parme en 2005: «Pour la Turquie, la question est de savoir si l'Union européenne, devant la montée des intégrismes, du rejet de l'autre et la violence des attentats, doit dire non, définitivement non. En agissant ainsi, nous renforcerions le sentiment que le monde chrétien rejette le monde musulman. Est-ce qu'il ne faut pas donner le signe contraire, montrant notre ouverture d'esprit, notre passion par le respect des autres et de leurs convictions, pour le chemin du dialogue et de la reconnaissance mutuelle? C'est ce qu'a fait le Conseil européen disant oui à la négociation. Pas plus. À chacun de démontrer que l'on peut vivre ensemble, dans un esprit de différences et sous l'emprise des règles du jeu acceptées par tous. Le test reste à faire, au cours précisément des négociations».

Michel Theys

meticulous judicial approach as he tackles the rest of the book. Does he pull off? There are obviously glaring Turkish shortcomings, which is why the author cites, as part of his conclusion, an idea put forward by Jacques Delors at the European College of Palma in 2005, «for Turkey, it is a question of whether the European Union, in the face of rising fundamentalism, rejection of otherness and violent attacks, has to say no, definitively. If it did, we would be reinforcing the feeling that the Christian world rejects the Muslim world. Should we not be sending out a different message that demonstrates our openness of spirit, our passion through respect for others and their convictions, in favour of the path of dialogue and mutual recognition? This is what the European Council has done by saying yes to negotiations. No more than that. It is up to all of us to demonstrate that we can live together, in a spirit of diversity, subject to bona fide rules acceptable to all. The test will still need to be taken, precisely through negotiations».

Michel Theys