

# LES ASSURANCES OUVRIERES EN TURQUIE (\*)

Par

Dr. FERIT H. SAYMEN

Professeur de Droit civil et de Droit du travail à  
la Faculté de Droit d'Istanbul

## INTRODUCTION, HISTORIQUE ET GENERALITES

A — Ce qui caractérise le siècle où nous vivons, c'est l'incertitude, la menace continuelle qui plane sur notre lendemain : incertitude politique, économique, sociale. Or, la liberté n'est concevable que dans la sécurité; c'est pourquoi depuis quelque temps un courant s'est manifesté pour l'établissement d'une sécurité collective à laquelle aspirent les individus comme les nations. L'aboutissement actuel de cette tendance s'observe dans l'organisation des Nations Unies qui cherche à rétablir la Paix mondiale. La réalisation de la sécurité politique est dévolue au Conseil de Sécurité, dont la dénomination même est symbolique. Mais nous n'avons pas à nous préoccuper de lui.

Quant à la sécurité économique et sociale, le préambule de la Charte des Nations Unies énumère parmi les buts de cette organisation: la foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ... la poursuite du progrès social et l'instauration de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande.

Pour atteindre ces objectifs l'O.N.U. a été dotée de nouvelles institutions et de nouveaux organes internationaux à compétence très étendue et dont la Société de Nations avait été dépourvue. Le premier de ces organes est le Conseil Economique et Social. Mais des organisations annexes, des institutions spécialisées ont été en-

---

(\*) Conférences données au Séminaire du B.I.T. pour l'Etude des problèmes de la sécurité sociale (Istanbul, septembre 1951).

core rattachées à l'O.N.U.; et tout particulièrement l'Organisation Internationale du Travail (O.I.T.).

Celle-ci, depuis le traité de Versailles et par conséquent près d'un tiers de siècle avant l'O.N.U., s'était mise en guerre contre un ennemi d'importance qui rongait l'humanité comme un énorme cancer et minait subrepticement la Paix universelle: j'ai nommé *la misère*. Elle a de nombreuses causes, dont les plus connues sont la maladie, l'accident, la vieillesse, les décès du chef de famille, le chômage.

L'industrialisation progressive de la plupart des pays civilisés et la naissance d'un immense prolétariat industriel sont venus aggraver ces risques et rendre l'individu plus misérable encore. Alarmée, l'initiative privée et surtout patronale, s'inspirant vers le milieu du siècle dernier des idées généreuses des penseurs sociaux, fit un pas hardi en organisant des oeuvres de bienfaisance et d'assistance telles qu'hôpitaux, hospices, caisses de retraite etc... Mais les oeuvres patronales ne pouvaient prétendre apporter une solution véritable au problème de l'insécurité des travailleurs, pour la raison principale que ces oeuvres, fondées sur la charité privée se heurtaient à la défiance ouvrière.

Les salariés, dans un sentiment de solidarité de classe, commencent à s'unir et à former des groupement d'entr'aide mutuelle pour se préserver contre ces fléaux sociaux. Mais l'association professionnelle aussi présente des inconvénients majeurs; elle ne garantit que les ouvriers syndiqués, ne peut leur accorder qu'une aide restreinte à cause des cotisations très faibles de leurs membres; seuls les maladies de courte durée et le chômage temporaire sont plus ou moins couverts.

Mais l'idée perce la masse ouvrière, prend son vol et attire l'attention des gouvernants: on se rend bientôt compte que l'Etat a le droit et le devoir d'imposer dans l'intérêt général et pour le bien de l'ordre public, l'assurance générale et obligatoire conçue comme une redevance sociale. Appliquée pour la première fois en Allemagne (1883), cette idée s'était implantée au début du XX<sup>ème</sup> siècle dans la législation ouvrière de presque tous les pays industriels. Cependant la première guerre mondiale avait un peu retardé et éclipsé le mouvement; mais il reprit une allure plus puissante et donna des résultats plus fertiles dès la conclusion de

la paix, sous la vigoureuse impulsion du Bureau International du Travail.

L'entre-deux guerres vit un épanouissement général de l'assurance professionnelle obligatoire et un acheminement rapide vers un système plus étendu de sécurité sociale; les congés payés, les allocations familiales en sont les manifestations les plus caractéristiques.

A la veille de la seconde guerre mondiale, on cherchait dans presque tous les pays à mieux protéger les travailleurs, tant contre les risques professionnels que contre les risques sociaux. La seconde guerre mondiale a eu ce résultat singulier de mettre bien en évidence la nécessité inéluctable pour les peuples de consolider leur structure sociale.

Le Bureau International du Travail, replié à cette époque à Montréal n'a cessé de dispenser ses efforts pour l'amélioration des conditions sociales du travail et le développement de la sécurité des travailleurs. De 1925 à 1950 "l'O.I.T. a poursuivi l'élaboration d'un véritable code international des normes de l'assurance sociale. On en envisagerait pour 1951 la révision et la coordination." (1).

B — Membre de la S.D.N. et à ce titre membre de droit de l'O.I.T., actuellement membre de l'O.N.U. et toujours membre de l'O.I.T., la Turquie ne pouvait échapper à cette tendance générale. Pays essentiellement agricole composé de petites propriétés rurales et de métayages, le prolétariat agricole était de peu d'importance. L'industrie assez bien développée, à l'époque de l'apogée de l'Empire ottoman, c'est-à-dire dans la deuxième moitié du XVI<sup>ème</sup> siècle était au stade de l'outil et du métier. Cet état de choses ne pouvait s'adapter aux nécessités des XVIII. et XIX<sup>ème</sup> siècles, au machinisme naissant et envahissant; aussi l'industrie du pays, dépourvue de technique et d'organisation, tendait à disparaître. En quelques décades le marasme le plus complet s'établit dans toute l'activité économique et financière. Les capitulations, les guerres incessantes, le manque d'esprit d'adaptation aux progrès techniques, sous l'influence des conceptions politiques et religieuses

---

(1) O.I.T. Trente ans de combat pour la justice sociale, 2<sup>ème</sup> ed., Genève 1950, p. 91.

étaient les causes principales de cette stagnation. Or le problème de sécurité sociale dans sa conception actuelle ne pouvait se poser dans ces conditions.

La Turquie sortie vaincue mais non abattue de la première guerre mondiale, a presque immédiatement entrepris une nouvelle guerre de défense et de libération contre ses ennemis intérieurs et extérieurs. Cette guerre a eu pour résultat de libérer le pays du joug politique et économique de l'étranger et de créer le 29 Octobre 1923 l'Etat moderne turc. Pour parfaire la victoire militaire, renforcée politiquement par le traité de Lausanne, un rétablissement économique était nécessaire. Le gouvernement, tout en tâchant d'améliorer les méthodes de travail agricole, appliquait des lois de protection industrielle et des barrières douanières, créait lui-même un réseau industriel là où l'initiative privée faisait défaut. Mais ces mesures s'avérèrent bientôt insuffisantes; on allait nettement vers l'étatisme et un système d'autarcie fut établi. C'est ainsi qu'est née la nouvelle industrie et que s'est posé pour la première fois dans toute son amplitude le problème social en Turquie.

C'est dans ce cadre général que nous tâcherons d'étudier sa naissance et son développement.

Pour plus de clarté nous diviserons notre sujet en trois parties chronologiques, chacune des périodes à étudier différant de l'autre par ses caractères propres. Ces périodes sont :

1. La période des confréries et des corporations.
2. Le Tanzimat.
3. La République.

#### I — PERIODE DES CONFRERIES ET DES CORPORATIONS.

1. Il est difficile, sinon impossible, de donner quelques indications sur la période précédant le XII<sup>ème</sup> siècle; la carence des documents, le caractère fortement religieux des facteurs influant sur la formation des règles et coutumes relatives au travail en sont les principales causes.

A partir du XII<sup>ème</sup> siècle les quelques rares documents que nous possédons ne permettent d'établir que certains indices. Ce n'est qu'à partir du XIV<sup>ème</sup> siècle que nos connaissances se précisent: Osman, premier sultan et fondateur de l'Etat ottoman, étab-

lit sa suprématie en Anatolie où il trouve une vie citadine très ordonnée et un statut de travail organisé. La division du travail dans la cité se trouve réalisée entre fonctionnaires, militaires, bourgeois, imams et ouvriers. Tous s'inspirent des principes idéologiques et sociaux du Prophète.

En ce qui concerne les ouvriers, ils sont réunis dans des confréries où une mystique religieuse domine; "le travail se mêle intimement à la prière et la profession à la religion". Les règles de la corporation sont pour la plupart écrites et les documents qui les contiennent se nomment "Fütüvetname".

"Dans les grands centres, dit le Prof. Fuad Köprülü, l'organisation de la "futuva" et les corporations d'artisans s'étaient interpénétrées, et cette organisation était devenue puissante en Anatolie. Nous savons que dans les grandes villes ils formaient plusieurs groupes distincts et que chacun de ces groupes avaient une "Zaviye" (sorte de couvent) particulière pour ses réunions. Nous pouvons en déduire que probablement chaque groupe et chaque Zaviyé appartenait à un corps de métier différent. Si, dans les grandes villes, les membres d'un corps de métier devenaient trop nombreux pour pouvoir tenir dans une seule Zaviyé, ils en ouvraient plusieurs dans des endroits différents de la ville" (2).

C'est dans ces confréries que l'idée d'entraide et d'assistance est née. Mais cette assistance avait un caractère non seulement facultatif, mais aussi bénévole. On assistait son voisin ou son compagnon, soit par esprit de bienfaisance, soit par devoir de charité religieuse. En voici un exemple: à Çankırı, les mercredis, les maîtres disent à leur client; "Mon voisin n'a pas encore vendu, allez chez lui..." Cela est très bien du point de vue de la morale pratique et de la solidarité professionnelle; mais il est impossible de le réglementer sous forme d'institution de sécurité sociale obligatoire.

2. Mais avec l'extension de l'Empire et surtout après la prise de Constantinople (1453), la structure économique du pays s'affermi et l'industrie se développe de telle sorte que celle-ci répond aux exigences des armées en guerre aussi bien qu'aux be-

(2) Fouad Keuprulu: Les origines de l'Empire ottoman (Études orientales III).

soins des populations pacifiques et aux nécessités de luxe et de faste des palais impériaux.

Aussi, les confréries religieuses n'arrivent plus à encadrer les métiers artisanaux : les corporations à caractère plus laïque tendent à les remplacer progressivement. Ce caractère de laïcisation acquiert une netteté particulière au XVIII<sup>ème</sup> siècle où la corporation prend en beaucoup d'endroits le nom de "londja" (loccia en italien, loge en français) ; son but est de défendre contre tous dangers extérieurs les intérêts de ses membres et ceux du métier.

Laissant de côté son organisation intérieure et les règles d'admission, nous voudrions attirer l'attention sur un point dont l'importance nous paraît primordiale du point de vue qui nous occupe. En effet, chaque corporation était pourvue d'une "caisse d'entr'aide" gérée par son prévôt (kethüda) et son conseil d'administration. C'est d'elle que nous allons nous occuper.

a) Revenus : La caisse d'entr'aide était principalement alimentée par les cotisations mensuelles versées par les membres de la corporation d'après leur situation économique.

Une deuxième source de revenus était constituée par les taxes que payaient les apprentis et les compagnons lors de leurs examens respectifs de compagnonage et de maîtrise. D'autre part, le salaire de deux semaines d'un novice admis comme apprenti était aussi versé par son patron à la caisse. Enfin les dons et legs qu'on lui faisait constituaient ces revenus.

Les bénéficiaires actifs de la caisse sont les membres de la corporation qui exercent effectivement leur art ou métier. Moyennant un faible intérêt, ils peuvent emprunter à la caisse les sommes nécessaires à l'amélioration de leur commerce, à l'extension de leur industrie, ou au renouvellement de leur outillage. Pour accorder le prêt demandé, le prévôt, responsable —comme nous l'avons dit— de la gestion de la caisse, fait une enquête portant sur la destination réelle de l'emprunt, sur la situation morale et économique et surtout sur la solvabilité de l'emprunteur.

Les bénéficiaires inactifs de la caisse étaient les anciens compagnons et maîtres devenus incapables de travailler par suite de maladie, d'invalidité ou de vieillesse. Ils reçoivent alors une subvention de la caisse. Il ne s'agit plus d'un emprunt, comme dans le cas précédent, mais d'une véritable assistance. Ainsi, la caisse

d'entr'aide assurait-elle à ses membres une certaine sécurité contre la vieillesse, la maladie et l'invalidité.

Mais là ne se bornaient pas ses fonctions; elle subvenait encore aux besoins de ses membres et de leurs familles tombés dans l'indigence et incapables de travailler, accordait une aide aux malades, allouait une certaine somme pour les frais funéraires et de maternité. Donc, le compagnon et le maître étaient, pour ainsi dire, assurés aussi contre le chômage, la maladie, la maternité et le décès.

c) Garantie et contrôle : Pour pouvoir atteindre ces objectifs l'actif de la caisse est garanti contre toute malversation, détournement ou abus; considéré comme sacré, toute atteinte portée à cet actif était punie avec rigueur. D'autre part le prévôt, gérant principal de la caisse, était soumis à un double contrôle: celui du conseil d'administration qu'il présidait et celui de l'ensemble des maîtres. En effet, le Conseil d'administration composé de cinq membres élus, pouvait toujours réclamer des comptes au prévôt. D'autre part celui-ci établissait chaque année un relevé des comptes relatif à sa gestion, lequel était constamment tenu à la disposition de chaque maître.

De tout ceci il ressort clairement que l'artisan, le travailleur turc a, dès l'origine, senti la nécessité de se prémunir contre les risques professionnels et sociaux; et pour cela il a organisé un système d'aide mutuelle à caractère social mais d'ordre privé où l'intervention étatique est exclue.

Ce système dura jusqu'à la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle. A cette époque la Turquie rentre dans une période de réformes politiques, sociales et juridiques connue sous le nom de "Tanzimat".

## II. PERIODE DU TANZİMAT (1829) JUSQU'À LA REPUBLIQUE (1923).

Au début du XIX<sup>ème</sup> siècle le pays est en pleine décadence; un redressement s'impose, ce qu'on tenta par une série de réformes. Cependant, aucune politique sociale relative à la protection légale des travailleurs ne prend place parmi celles-ci. Ce n'est

qu'après le milieu du siècle qu'une tendance protectionniste, isolée et sporadique, se fait jour dans la législation ottomane.

1.— En effet le bassin houiller d'Héraclée, la plus importante région charbonnière de la Turquie, est ouvert à l'exploitation en 1848 et placé sous la Direction de la Trésorerie Impériale jusqu'en 1865, date à laquelle sont octroyées des concessions à des particuliers. Pendant cette période aucun document ne vient signaler une protection quelconque visant les mineurs. Or, les conditions de travail sont très dures; aucun souci d'hygiène, même le plus élémentaire n'existe. Cependant le Ministère de la Marine conserve un droit de regard et de contrôle sur les exploitations concédées. Dilaver Pacha est chargé de remplir cette fonction. Aussitôt qu'il constate l'état particulièrement misérable des mineurs, il provoque la promulgation d'une ordonnance avec laquelle une certaine protection est tentée. Connue sous le nom d'*Ordonnance de Dilaver Pacha*, son application est tantôt retardée, tantôt négligée par suite de l'inadvertance ou de la nonchalance du gouvernement ottoman. Cette Ordonnance contient des dispositions relatives aux ouvriers, à l'exploitation, à l'extraction et au transport du minerai. Du point de vue qui nous occupe, l'employeur était tenu de loger convenablement ses ouvriers; la durée du travail était réduite à 10 heures par jour, le salaire de l'ouvrier était reconnu créance privilégiée; l'arrêt de l'exploitation et le renvoi massif des ouvriers devait être préalablement signalé à l'administration pour éviter un encombrement dû au chômage.

En dehors de cela, aucune mesure relative à la responsabilité de l'employeur pour accident de travail ou maladie professionnelle, aucune disposition concernant l'assistance ou la sécurité sociale des ouvriers. Cependant, un seul article a trait à la santé de ceux-ci; mais bien plus que de protéger l'ouvrier il a pour but de démasquer les simulateurs. En effet, l'art. 60 de la dite ordonnance était ainsi conçu: "Quand un ouvrier se déclarera malade dans l'intention de retourner chez lui, il sera soumis à l'examen du médecin, qui par la grâce de Sa Majesté Impériale, se trouve dans les mines. Si sa maladie est légère, il sera hospitalisé à l'infirmierie de la mine et traité par le médecin du lieu. Si son cas est grave, l'employeur est tenu de le rapatrier en lui procurant une bête de somme et



un compagnon pour le conduire chez lui. Mais s'il est établi que l'ouvrier a simulé la maladie, ou s'il tente de s'évader par tout autre moyen, sa période de travail sera doublée à titre exemplaire."

Les mineurs, recrutés parmi la population de la région, sont soumis à l'obligation du travail entre 13 et 50 ans; le recrutement a lieu tous les quinze jours à tour de rôle. L'examen médical apparaît donc comme la sanction de cette obligation: il a pour but d'empêcher les ouvriers sains de s'y soustraire. Car autrement il est impossible d'expliquer que l'ouvrier atteint de maladie légère reçoive des soins médicaux gratuits et soit hospitalisé, tandis que le malade grave se voit obligé de regagner son hameau à dos de cheval ou de mulet où il est assuré de ne trouver ni médecin ni pharmacien.

2 — Ce sont ces imperfections réglementaires et surtout le triste sort des travailleurs qui eurent pour résultat la promulgation de l'*Ordonnance des Mineurs de 1869*, complétée par celles de 1887 et 1906. Le travail obligatoire y est supprimé. L'ingénieur des mines est tenu de signaler au patron tous les dangers probables et de lui indiquer les mesures nécessaires pour les écarter. Si un danger quelconque s'avère inévitable dans la mine et qu'un accident paraisse imminent, l'ingénieur est tenu de prendre des mesures préventives et de signaler le cas aux autorités locales. Si un accident survient le patron est obligé de le signaler immédiatement aux autorités locales. Celles-ci, accompagnées des ingénieurs, tout en faisant une enquête sur la cause de l'accident, se portent au secours des sinistrés et ordonnent des mesures préventives pour éviter d'autres accidents analogues.

Le concessionnaire est obligé de pourvoir son exploitation d'une pharmacie et d'un médecin diplômé qui doit résider en permanence à la mine. Cependant l'*Ordonnance* étant muette sur la gratuité des soins médicaux et pharmaceutiques, les concessionnaires rejetaient les frais sanitaires sur les salaires des ouvriers.

Quant un accident de travail se produit dans la mine, le Tribunal Civil en est saisi et le concessionnaire se voit condamné à réparer le dommage subi par l'ouvrier. Au cas où l'accident aurait pour cause une organisation déficiente ou un manque d'outillage adéquat, c'est-à-dire une faute ou négligence du concessionnaire,

celui-ci était en plus condamné à une amende de 5 à 20 pièces d'or; toutefois s'il établissait qu'aucune faute ne lui est imputable, sa responsabilité pénale se trouvait écartée, mais sa responsabilité civile demeurait. Aucun texte ne prévoyant la faute principale ou concomitante de l'ouvrier, susceptible de réduire ou d'écarter toute indemnité, la doctrine turque vit dans ces dispositions un cas de responsabilité objective à la charge de l'employeur.

Tout ceci constitue donc un progrès assez appréciable par rapport à l'Ordonnance précédente.

3.— *Le Medjellé.*— (1870 - 1877). Composé de 1851 articles, ce grand Code Civil était incomplet, car il ne réglementait que le Droit des obligations et une partie de la procédure. Il fut rédigé par des juristes formés aux méthodes et imbus des principes juridiques islamiques. Aussi le Code est-il un reflet, un résumé du rite hannéfite. Il a eu pour résultat de remplacer les règles disparates et rigides des corporations par des règles libérales, uniformes pour tout le pays.

Ses articles 413, 420 ss. et 562 ss. ont trait au travail et au louage de service. D'esprit libéral, ces dispositions législatives ne se préoccupent guère du problème social et encore moins de la sécurité des travailleurs. Nous pouvons même ajouter qu'une conception primitive domine les dispositions relatives au travail. En effet, l'art. 413 définit le salarié comme "tout individu donnant sa personne en location"; cela revient à dire que l'objet du contrat n'est pas la service, mais le serviteur. S'il s'agissait d'une vente, ce serait l'esclavage contractuel; le Medjellé n'a dépassé ce stade que d'un pas.

D'autre part, le salaire doit être payé en espèces et jamais en nature; il est librement débattu entre les parties, comme le sont les autres conditions du travail. Cependant, si dans le contrat de louage de service aucun salaire n'est stipulé, le travailleur, si c'est un ouvrier de métier, a droit à une équitable rémunération; au cas contraire il ne peut rien réclamer.

Avec l'abolition des Corporations et le régime très libéral du Medjellé, le travailleur turc s'est trouvé tout à fait isolé, complètement démuné de protection et privé de toute sécurité.

4.— Après la promulgation de la Constitution de 1908, un effort est tenté pour la réorganisation de la corporation professionnelle. Cependant le libre exercice d'un métier est prévu et sanctionné par la Constitution même. Il ne s'agit pas de rétablir les anciennes corporations, mais plutôt d'organiser et d'encadrer les gens du même métier. Aux termes du *décret du 26 février 1910* les comités de ces corporations ont, entre autres attributions, celle d'organiser des caisses de secours au profit des ouvriers, et celle de fonder et développer des institutions de secours, de prévoyance ou d'épargne.

5.— Signalons encore pour mémoire le *Règlement du 16 avril 1909* relatif à la Retraite des ouvriers et autres employés de l' Arsenal maritime. Selon ce règlement une Caisse de retraite ouvrière est instituée et le montant de la retraite calculée d'après le nombre d'années de service et le degré d'invalidité du travailleur.

On voit donc qu'à la veille de la République le mouvement de la sécurité sociale est très rudimentaire, sporadique, incertain et imprécis. Aucun plan ou idée d'ensemble ne guide le législateur. C'est avec la République que nous assisterons à une floraison rapide de la sécurité sociale.

### III. LA REPUBLIQUE.

C'est le 29 Octobre 1923 que la République est décrétée en Turquie par la Grande Assemblée Nationale. Mais les efforts de reconstruction économique et sociale du nouveau régime commencent dès 1920; à cette date, exactement le 23 Avril 1920, la Grande Assemblée Nationale de Turquie se réunit pour la première fois à Ankara. Elue dans des circonstances difficiles, voire même tragiques, elle groupe des hommes de tendance différentes : à côté des conservateurs prennent place les "solidaristes" à tendance gauche. Leur conception de la solidarité, différente de celle de Léon Bourgeois et de son école, est basée sur la solidarité de toutes les activités du domaine économique et social; ils préconisent l'instauration d'un Etat socialiste avec représentation professionnelle.

Pour fixer une ligne de conduite claire et précise, il est décidé de réunir un Congrès économique extra - parlementaire. Celui-ci tient ses assises à Izmir en 1922 et décide la création de

vastes entreprises industrielles dont les matières premières sont ou seront susceptibles d'être produites dans le pays; Il préconise aussi une politique d'interventionnisme et de protectionnisme que suivra un étatisme économique. C'est à cette époque que prend place une vraie législation sociale, car la naissance de l'industrie moderne date de cette période.

Pendant que la guerre de Libération Nationale se poursuit sur le territoire d'Anatolie le Gouvernement de la G.A.N. se préoccupe du sort des ouvriers et surtout de ceux du bassin houiller d'Héraclée. Le ministre de l'économie nationale de l'époque, après avoir décrit la situation misérable de ceux-ci, s'écriait du haut de la tribune: "Nous sommes tenus d'organiser la vie de ouvrier dans le pays, rien n'ayant été fait dans ce domaine jusqu'à présent; nous devons désormais considérer cette question comme la plus importante que nous ayons à résoudre. Il est indispensable que nous organisions le travail afin d'instaurer une vie convenable et humaine pour nos ouvriers des mines". C'est dans cet esprit que deux lois voient le jour.

1.— La première, du 28 Avril 1921 (No. 114) est relative à la *vente des poussières de houille en faveur des mineurs*, le produit de cette vente devant être consacré au bien-être présent et futur de ceux-ci: habillement, alimentation, etc.,

2.— Quelques mois plus tard, le 10 Septembre 1921, "*la loi relative aux droits des ouvriers du bassin houiller d'Héraclée*," (No. 151) est votée. C'est la première loi par laquelle l'Etat intervient directement dans les relations du capital et du travail, pour protéger celui-ci contre les spoliations et les exactions de celui-là.

Cette tendance vers l'humanisation du travail avait incité la Cour de Cassation turque à étendre les bienfaits de la loi aux ouvriers de toutes les mines. Mais un arrêt de cette même Cour, toutes Chambres réunies, basé sur la lettre de la loi, restreignit son domaine au bassin houiller seul. C'est une loi du 17 Juin 1942 (No. 4268) qui a étendu le bénéfice de la loi No. 151 à toutes les exploitations minières.

Sans nous étendre sur le détail de cette loi No. 151, signalons seulement qu'elle contient des dispositions relatives au logement des ouvriers, à la durée du travail réduite à 8 heures, à l'in-

stauration d'une commission tripartite ayant pour fonction la détermination du salaire minimum, à l'âge d'admission des enfants dans les mines fixé à 18 ans, à l'établissement de bâtiments scolaires et à la constitution d'un corps enseignant etc...

Du point de vue qui nous occupe, il nous faut signaler les dispositions suivantes :

a) Le concessionnaire est tenu de faire soigner les ouvriers malades et accidentés, et pour cela il est obligé de tenir à leur disposition des médecins, pharmaciens et infirmeries dont le nombre est proportionné à l'importance de l'exploitation.

Des lois et des règlements modificatifs ont précisé les dispositions de la loi. Une commission sanitaire tripartite est chargée de l'organisation sanitaire du bassin: elle choisit l'emplacement convenable à l'infirmerie, fixe le nombre de médecins etc...

Cette organisation apporte son aide et donne ses soins, non seulement aux ouvriers, mais aussi à leur famille résidant dans le bassin. Pour cela le patron contribue pour les 3/4 aux frais et l'ouvrier pour le 1/4 à cause des soins donnés à sa famille.

b) L'accident de travail est à la charge de l'employeur quant à l'indemnisation du sinistré; en cas de faute, établie à sa charge sur rapport d'experts choisis par les parties en cause, l'exploitant ou le concessionnaire est passible d'une amende assez élevée.

Selon la loi du 17 Juin 1948 précitée une avance est immédiatement versée à l'accidenté et, en cas de décès, à sa famille: elle est de 100 livres turques pour l'accidenté en cas d'invalidité partielle et de 500 Ltqs. en cas d'invalidité totale ou de décès. Le montant définitif de l'indemnisation est fixé par le tribunal civil, mais elle ne peut en aucun cas être inférieure au montant des avances.

c) Une disposition intéressante de la loi est l'institution de la Caisse d'entr'aide des mineurs. Chaque mine est pourvue d'une Caisse et toutes ces caisses sont englobées dans une organisation plus vaste dénommée "Union Ouvrière". La Caisse a pour but d'assister l'ouvrier ou sa famille en cas de maladie, d'accident, de décès, de maternité ou de besoin. Chaque Caisse est gérée par un Conseil d'administration dont la moitié des membres est élue par les ouvriers et l'autre par l'employeur. Quant à l'Union ouvrière elle est aussi gérée par un conseil d'administration paritaire, mais

présidé par un fonctionnaire officiel. Elle est, de plus, placée sous le contrôle du Gouvernement.

Les ressources de chaque Caisse sont constituées par une retenue de 1% effectuée sur les salaires, (elle est actuellement portée à 2%); d'une somme égale versée par les employeurs; des amendes disciplinaires auxquelles les ouvriers se trouvent condamnés, des versements effectués par les concessionnaires comme part des ouvriers selon les cahiers de charges et enfin des dons et legs.

Les bénéficiaires de la Caisse sont les ouvriers inscrits au registre des mines et n'ayant pas sans permission abandonné leur travail pendant un mois. Cependant le montant des prestations varie selon que le bénéficiaire est un ouvrier régulier ou un journalier. Est considéré comme régulier l'ouvrier ayant travaillé sans interruption pendant 3 mois, ou ayant travaillé 6 mois durant une année. Les autres sont considérés comme journaliers.

Les prestations sont de différentes sortes. A part les indemnités pour accident de travail que nous avons déjà signalées, ces prestations sont en nature ou en espèces. Les prestations en nature consistent en soins médicaux, chirurgicaux, hospitalisation et médicaments. En bénéficient l'ouvrier (régulier ou journalier) ainsi que sa famille résidant dans la région.

#### I.— Maladie (de plus de 5 jours)

##### a) Ouvrier hospitalisé (nourri et logé) :

1. Célibataire: rien
2. Ouvrier régulier, marié :  $\frac{1}{3}$  du salaire
3. „ „ „ et père de famille :  $\frac{1}{2}$  du salaire.
4. Ouvrier journalier marié  $\frac{1}{4}$  du salaire
5. „ „ „ et père de famille:  $\frac{1}{3}$  du salaire

##### b) Traitement sur pieds ou convalescence.

1. Ouvrier régulier célibataire :  $\frac{1}{3}$  du salaire
2. „ „ marié :  $\frac{1}{2}$  du salaire
3. „ „ „ et père de famille :  $\frac{2}{3}$  du salaire.
4. Ouvrier journalier célibataire :  $\frac{1}{4}$  du salaire
5. „ „ marié :  $\frac{1}{3}$  du salaire
6. „ „ „ et père de famille :  $\frac{1}{2}$  du salaire

## II.— Maternité.

a) Les ouvriers réguliers touchent une prestation payée en 6 mensualités: la première est de 20 Ltqs. (portée à 30 depuis 1943) et les autres de 5 Ltqs. chacune.

b) Les journaliers ne touchent que la moitié de cette prestation. Dans le mois qui suit la naissance, un avis doit être donné à la Caisse; passé ce délai, le bénéficiaire n'a droit qu'aux mensualités à courir; mais il conserve un droit acquis, de sorte que s'il quitte son travail après la naissance de l'enfant, la prestation maternité lui est dûe.

## III.— Maladie à longue durée et tuberculose.

Une somme forfaitaire, correspondant à 90 jours de salaire est payée aux ouvriers atteints de tuberculose ou de maladie à longue durée. Si le salaire de l'ouvrier est inférieur à 100 Ltqs., l'indemnité est calculée sur le salaire minimum de base de 100 Ltqs.

## IV.— Retraite.

a) Tout ouvrier incapable de travailler pour cause d'invalidité, de maladie ou de vieillesse a droit à une subvention, s'il a travaillé au moins 3 ans, à raison de 250 jours par an. Cette subvention est égale à l'indemnité de convalescence.

b) Cependant, s'il a travaillé pendant 10 ans, l'indemnité est majorée de 20% ; elle est de 40% si la durée du travail dépasse 10 ans.

c) L'ouvrier ayant fourni pendant les trois dernières années de sa mise en retraite, une durée de travail de 300 - 750 jours a droit à une subvention réduite.

## V.— Frais funéraires.

a) Ouvrier régulier : Pour un enfant de moins de 10 ans,  
7, 1/2 Ltqs.

Pour un adulte, 15 Ltqs.

b) Journalier :

Pour un enfant de moins de 10 ans,  
5 Ltqs.

Pour un adulte, 10 Ltqs.

## VI.— Viduité.

En cas de mort naturelle du mari, la veuve reçoit :

a) Le montant de son dernier salaire si elle est sans enfant, et  
 b) si elle a des enfants, une somme supplémentaire pour chaque enfant de moins de 16 ans, égale au dernier salaire du père.

c) Si le père meurt après sa femme, en laissant des orphelins, la part revenant à la mère est partagée entre les enfants.

Ajoutons que la loi prévoit des avances et des prêts aux ouvriers nécessiteux et qu'après la nationalisation du bassin houiller un système de repas à bon marché et des logements habitables a été instauré.

3.— *Le Code des Obligations :*

Abrogeant le *Medjellé*, le Code des obligations de 1926, d'inspiration suisse, a réglementé presque toutes les relations du travail jusqu'à la mise en vigueur du Code du Travail. Son dixième chapitre est consacré au contrat du travail; mais, en dehors d'un certain nombre de règles dispersées dans le Code, il faut y ajouter tout particulièrement l'art. 112 relatif à l'assurance accident.

Signalons toutefois que le droit commun de la responsabilité civile pour acte illicite réglementée à l'article 41 du C.O. a été assoupli par les art. 55 et 100 relatifs à la responsabilité objective, sans faute de l'employeur pour dommages causés par ses auxiliaires ou commettants. D'autre part, l'art. 332 institue une cause spéciale de responsabilité contractuelle à l'égard de l'employeur. Il est ainsi conçu :

“En tant que les conditions particulières du contrat et la nature du travail permettent équitablement de l'exiger, l'employeur est tenu de prendre les mesures de sécurité propres à écarter les risques de l'exploitation, de veiller à ce que le travail soit exécuté dans des locaux convenables et sains, et lorsque les employés vivent dans leur ménage, de leur fournir le coucher dans des conditions telles que leur santé n'ait pas à souffrir.”

Les mesures de sécurité et d'hygiène que l'employeur devra prendre, dépendront donc en premier lieu “des conditions particulières du contrat de travail”, en second lieu “de la nature du



travail à exécuter" et le tout dans la mesure où l'équité permet de l'exiger.

Le dommage résultant de l'omission de ces mesures est à la charge de l'employeur, mais il est dégagé de toute responsabilité en cas de force majeure ou de cas fortuit.

D'autre part, contre l'employeur qui ne remplirait pas les obligations découlant de cet article, l'employé ne pourra pas réclamer d'exécution forcée; il pourra refuser de travailler, se départir du contrat et réclamer la réparation du préjudice qu'il subit de ce fait (art. 352/II).

On voit bien que ces dispositions sont loin d'assurer à l'ouvrier une sécurité satisfaisante contre les risques inhérents à la profession.

L'art. 112 ne lui est pas d'un plus grand secours. Il est ainsi rédigé : "Lorsqu'un employeur est assuré contre les risques de la responsabilité civile et que l'employé a contribué au moins pour la moitié au paiement des primes, les droits dérivant de l'assurance lui appartiennent exclusivement."

Faisant suite à la disposition du C.O. relative à la stipulation pour autrui, c'est dans cet esprit qu'il faut l'interpréter. En effet, dans les systèmes turc et suisse du Droit des obligations, le tiers bénéficiaire de la stipulation ne peut profiter de celle-ci que si le contrat ou la coutume lui en donne le droit. Or notre article ajoute un cas nouveau à ces deux autres en disant que l'employé (c'est-à-dire le tiers bénéficiaire) peut réclamer directement de la compagnie d'assurance le versement de l'indemnité à condition qu'il ait contribué au paiement de la moitié des primes. Il est indéniable que cet article constitue un progrès par rapport au régime du droit commun de la responsabilité et même à celui de la stipulation pour autrui. Cependant il est loin d'assurer une sécurité parfaite à l'ouvrier. En effet :

L'employé appelé au bénéfice de l'assurance sera celui dont l'employeur aura souscrit à un contrat couvrant sa propre responsabilité. Or, ce contrat est facultatif et l'ouvrier ne peut nullement obliger son patron à contracter en sa faveur s'il plait à celui-ci de demeurer soumis au droit commun.

Deuxièmement, au cas où le contrat d'assurance serait conclu, l'ouvrier n'est couvert que contre les risques d'accident de travail

et au cas seul où la responsabilité de son employeur se trouve engagée. Ce qui n'est pas beaucoup.

Troisièmement, l'employeur sera tenu de contracter une police séparée pour chaque ouvrier, ce qui constitue un inconvénient grave pour la Turquie où la main d'oeuvre est très mobile.

Enfin quatrièmement, l'obligation pour l'ouvrier de payer la moitié des primes constitue une charge assez lourde; et au cas de rupture du contrat de travail, les primes payées seront perdues pour lui. Ce qui n'est pas pour l'encourager.

Bien que très avancé et très rapproché de la justice sociale par rapport au Médjellé, le Code des obligations, produit du libéralisme, ne répond plus complètement aux conditions du travail et à son cadre juridique moderne. C'est pourquoi d'autres lois sont venues corriger et compléter les dispositions de ce Code.

#### 4.— *Loi sur l'hygiène publique (Juin 1939, No. 1593).*

Cette loi, contenant quelques dispositions relatives à la santé et à l'hygiène des travailleurs n'intéresse qu'indirectement la sécurité sociale. Elle marque cependant la préoccupation du législateur devant ces problèmes. Aussi nous contenterons nous de résumer ses principales dispositions.

a) Protection de la femme : Aux termes de l'art. 155, "Il est interdit de faire travailler les femmes dans les usines, ateliers, entreprises publiques ou privées pendant les trois semaines précédant et les trois semaines suivant les couches, à moins qu'un médecin ne certifie par écrit qu'aucun inconvénient ne peut en résulter pour la santé de la femme et de l'enfant."

Et l'art. 177 dit textuellement : "Durant les trois mois qui précèdent les couches, les femmes enceintes ne pourront être affectées à des travaux pénibles susceptibles de nuire à leur santé et à celle de l'enfant. Les mères allaitant leur nourrisson, qui reprennent leur travail après la période de repos consécutive aux couches, et prévue à l'art. 155, auront droit dans le courant du travail à deux repos d'une demie heure chacun pour allaiter leur enfant." Toujours en progrès sur la législation antérieure, ces mesures demeurent encore insuffisantes : d'abord, parce que la période de trois semaines est souvent trop courte, la législation internatio-

nale prévoyant deux périodes de six semaines; et ensuite parce que la loi n'accorde aucune indemnité pendant ces périodes.

b) Protection de l'enfant : Selon l'art. 173 "Il est interdit d'employer comme ouvrier ou apprenti dans une entreprise industrielle, une usine, un atelier ou un travail de mine tout enfant de moins de 12 ans."

Pour des raisons de moralité publique l'art. 176 interdit le travail des enfants de moins de 18 ans dans les établissements de nuit, cabarets, dancings, cafés, casinos, et établissements de bain public.

D'autre part, le travail de nuit est absolument interdit aux enfants et adolescents. Ceux âgés de 12 à 16 ans ne pourront être employés en aucun cas plus de 8 heures par jour.

c) Protection de la santé ouvrière : la loi prévoit l'élaboration d'un règlement relatif aux conditions d'hygiène des locaux et logements, ainsi qu'aux mesures de prévention des accidents, maladies contagieuses et professionnelles.

Les exploitations employant 50 ouvriers au moins sont tenues d'avoir un médecin en permanence ; celles occupant 100 à 500 ouvriers devront installer une infirmerie et celles occupant plus de 500 ouvriers, un hôpital, à raison d'un lit pour 100 ouvriers.

On voit que le législateur s'achemine, lentement il est vrai, mais résolument vers un statut de justice sociale, où le bien commun prime l'intérêt privé. Cette tendance atteint son plus haut développement avec le Code du Travail et les lois des assurances sociales qui en sont issues. Mais il nous faut auparavant signaler un certain nombre de lois particulières.

##### 5.— *Lois sur différentes caisses d'entr'aide.*

Dans certaines entreprises étatiques, des caisses d'entr'aide et de retraite avaient été créées pour permettre aux ouvriers de jouir de certaines prérogatives accordées aux fonctionnaires d'État. Aussi chaque Administration créa-t-elle sa caisse suivant ses besoins et sa structure organique, d'où une assez grande diversité de régimes qui n'étaient pas sans produire de multiples inconvénients. Cependant elles marquent la volonté du législateur turc d'instaurer un système de sécurité sociale : chaque fois qu'une branche d'indus-

trie est créée par l'Etat sa loi de sécurité la suit bientôt. En voici quelques exemples :

a) Caisse de retraite de l'Administration générale des Chemins de Fer et organisations portuaires (loi de 1934).

b) Caisse de retraite de la Direction Générale des Monopoles d'Etat (loi de 1936).

c) Caisse d'entr'aide et de retraite des ouvriers et employés des Voies Maritimes, fabriques et bassins (loi de 1937).

d) Caisse d'entr'aide et de retraite des usines militaires (loi de 1939).

e) Caisse de retraite des employés des Etablissements économiques de l'Etat (loi de 1942).

#### 6) *Le Code du Travail (1936).*

Depuis le Régime Républicain, l'essor industriel de la Turquie a été s'élargissant. Aussi les hommes d'Etat ne se préoccupent plus seulement des ouvriers d'Héraclée mais de tous ceux qui contribuent à son effort d'industrialisation. Pour cela l'Etat intervient dans les relations du travail et du capital afin d'harmoniser leurs rapports dans le but du bien général et du développement de l'Economie Nationale.

Il nous est malheureusement impossible de donner même une brève idée de ce code; nous nous bornerons à résumer ses dispositions se rapportant à la sécurité sociale; soulignons seulement que les travaux agricoles, les transports maritimes et aériens, le travail à domicile demeurent en dehors des dispositions du Code du Travail; d'autre part celui-ci ne s'applique qu'aux travaux manuels ou manuels et intellectuels, les travaux purement intellectuels en étant exclus; enfin seuls les Etablissements "où la nature du travail exige l'emploi journalier de 10 travailleurs au moins" y sont assujettis.

On a longtemps soutenu que le Code du Travail ne s'appliquait qu'aux activités industrielles et un arrêt ancien du Conseil d'Etat en excluant les Banques confirmait cette thèse. Cependant un arrêt récent, toutes chambres réunies du Conseil d'Etat, vient de renverser ce point de vue en affirmant que tous les Etablissements où un travail manuel et intellectuel est exécuté (commerce, transport, banque, société d'assurances, établissements scolaires,

clubs, bars etc...) sont compris dans le champ d'application du code, à l'exception de ceux qui y sont exclus directement par lui. Depuis cette jurisprudence, l'étendue du code du Travail (ainsi que celle des lois sur les assurances) s'est trouvée singulièrement élargie.

Du point de vue de la sécurité sociale, le Code s'intéresse tant au présent qu'à l'avenir de l'ouvrier en tâchant tout d'abord d'améliorer les conditions d'hygiène du travail et de créer ensuite les institutions des assurances sociales. Etudions - les successivement.

a) Sécurité et hygiène du Travail : Le chapitre III du Code du travail est consacré à ce sujet et prévoit l'élaboration d'un règlement pour les points de détail. Ce règlement a été mis en vigueur en 1941 et est intitulé "Règlement de protection de la santé des travailleurs et de la sécurité du travail".

Il ressort de ces textes que l'employeur est tenu de prendre dans son établissement les mesures propres à assurer la protection de la santé de l'ouvrier, ainsi que la sécurité du travail et de veiller à ce que toutes les installations soient en parfait état. Le règlement contient des prescriptions détaillées sur les mesures de sécurité et d'hygiène se rapportant par exemple aux dimensions, ventilation, chauffage et éclairage des ateliers, dortoirs, refectoirs etc.. Il énumère les mesures préventives se rapportant aux accidents de travail, maladies contagieuses et professionnelles; il en donne une liste détaillée que nous retrouverons plus loin. Il contient enfin des dispositions relatives aux mesures de sécurité concernant les machines et les secours immédiats à apporter en cas d'accident, ainsi que les mesures touchant à l'installation et à la gestion des hôpitaux prévues par l'art. 180 de la loi sur l'hygiène publique.

Le Code du travail interdit l'introduction de toute boisson alcoolique dans les lieux du travail; il défend aussi à l'ouvrier de se présenter à l'atelier en état d'ébriété.

Les travaux pénibles et dangereux sont interdits aux femmes et aux enfants de moins de 18 ans: les autres ouvriers qui y seront admis sont soumis à un examen médical. La détermination des travaux pénibles et dangereux est laissée à un règlement. Un examen médical est encore prévu pour les enfants de 12 - 18 ans pour tout travail, quel qu'il soit. Enfin ce Code réglemente les périodes durant lesquelles les femmes enceintes ou allaitant leur nourrisson ne sont

pas admises à travailler, celles où elles pourront travailler à condition d'observer certaines règles édictées par la santé de la mère et de l'enfant; elle contient enfin des dispositions relatives aux locaux d'allaitement et aux crèches.

b) Sécurité sociale et assistance : Le chapitre VII du Code du Travail, relatif à la sécurité sociale prévoit pour les salariés l'institution d'une assurance obligatoire couvrant les accidents de travail, maladies professionnelles, maternité, vieillesse, chômage, maladies générales, décès. Cependant il prescrit la nécessité de créer en premier lieu les assurances accident de travail, maladies professionnelles, maternité, et d'instituer ensuite les autres assurances dans la mesure où les circonstances le permettront. Actuellement les assurances accidents de travail, maladies professionnelles maternité, vieillesse et maladies générales (celles-ci partiellement) ont été réalisées.

Ces assurances avons-nous dit, sont obligatoires : en effet le salarié aussitôt qu'il commence son travail est automatiquement assuré; il ne peut renoncer à ce droit, et tout engagement tendant à le restreindre, et le transférer ou à le céder est nul et non avenu. Par ailleurs, l'employeur ne peut opérer aucune retenue sur le salaire de l'ouvrier pour les primes et frais d'assurance qui seront à sa charge.

D'autre part, le Code du Travail se préoccupant exclusivement des ouvriers dans toutes ses dispositions, élargit son étendue sur le chapitre des assurances en y englobant aussi les employés exerçant une activité dans les Établissements assujettis à ce code.

L'instauration et la gestion des assurances sociales sont confiées par le Code à une Administration de nature étatique.

Le Code prévoyait un délai maximum pour l'élaboration des différentes lois sur les assurances; mais il n'a pu être observé pour différentes raisons. La première loi des assurances sociales se rapportant aux accidents de travail —maladies professionnelles— maternité fut votée le 27 Juin 1945 et mise en vigueur le 1 Janvier 1946, c'est-à-dire après un retard de dix ans. Les assurances vieillesse et maladie sont de date toute récente.

Le législateur avait heureusement prévu ce retard et édicté des palliatifs. En effet, l'art. 25 du Code du Travail est ainsi conçu : "L'employeur est tenu d'assurer le traitement médical et de

payer la moitié du salaire aux travailleurs atteints d'une maladie due à leur travail. Cette obligation de l'employeur prend fin avec l'établissement d'un système destiné au paiement partiel ou total de ce salaire ou de l'indemnité fixée pour ces cas, soit par une organisation d'assurance, soit par une autre institution publique, au fur et à mesure de l'application progressive de ce système."

Ainsi, on voit comment, à la suite d'une lente et laborieuse évolution, est sorti un système de sécurité, obligatoire, coordonné et efficace qui ouvre de larges perspectives d'avenir. Sans nous engager dans ce que nous réserve le futur, nous étudierons le système créé par les différentes lois sur les assurances sociales. Nous commencerons par le cadre administratif.

## L'ADMINISTRATION DES ASSURANCES SOCIALES.

Avant d'entrer dans le détail du système des assurances ouvrières, il nous paraît utile de donner un aperçu de la structure administrative du Service des Assurances, telle qu'elle a été conçue par sa loi fondamentale.

Signalons qu'avant l'institution de ce service, et même avant la création du Ministère du Travail, un Office du Travail était, en 1937, directement rattaché au Ministère de l'Economie Nationale. Il était chargé d'assurer l'application du Code du Travail. Pour cela, une de ses sections s'occupait de la "Protection de la santé des ouvriers" et une autre de la "Prévoyance sociale."

Cette Administration, créée tout d'une pièce, n'avait à sa disposition que des éléments dévoués, il est vrai, mais inexpérimentés sur les questions sociales. Aussi les résultats obtenus ne furent-ils guère brillants. En 1945 le Ministère du Travail est institué, mais il n'est définitivement organisé en Administration autonome, avec budget général et cadres indépendants, qu'au début de l'année 1946 (loi No. 4841). Il est composé de 10 bureaux dont l'un (le sixième), s'occupe de la Santé ouvrière. Celui-ci est chargé :

a) d'assurer l'application des dispositions du C.T. relatives à la protection de la Santé des travailleurs et de la Sécurité du

Travail, aux services du placement, de l'emploi et de la sécurité sociale;

b) d'assumer les opérations nécessaires à l'application de la loi des assurances accidents de travail - maladies professionnelles pour les ouvriers travaillant dans les Etablissements non soumis au C. T. ;

c) de rechercher les moyens aptes à augmenter le potentiel du travail et à prévenir les dépenses d'énergie.

Ce bureau est actuellement en fonction, bien qu'une administration spécialisée pour les questions d'Assurances sociales ait été instituée. C'est celle - ci que nous examinerons maintenant.

### I.— LES PREMISSES

Les différents services que nous venons de mentionner, bien que chargés des questions relatives à la sécurité sociale, ne sont pas de vraies institutions relatives à la sécurité sociale, ne sont pas de vraies institutions spécialisées en la matière. C'est pourquoi le Code du Travail, dès 1936, posait le principe d'une institution exclusivement réservée aux questions des Assurances sociales. C'était la base, les prémisses de l'institution des Assurances ouvrières qui fonctionnent aujourd'hui.

En effet, l'art. 100 du C.T. dit textuellement que "l'Etat est chargé de l'organisation et de la gestion des Assurances Sociales. Pour l'exécution de cette fonction, une Administration des Assurances ouvrières ayant le caractère d'une institution étatique, sera constituée une année après l'entrée en vigueur du présent Code.

"L'Administration des Assurances ouvrières sera rattachée à l'organisation générale chargée d'assurer l'application de ce Code et son contrôle."

Il ressort clairement de ce texte que le législateur turc a, dès l'origine, conçu les assurances ouvrières comme faisant partie du domaine des fonctions étatiques ; autrement dit comme un service public. Aussi, c'est l'Etat qui est chargé non seulement de créer ce service, mais aussi de le gérer; il ne peut le concéder à des tiers, personnes de droit privé.

Cependant, ce Service public ne sera pas doté d'une autonomie complète. Bien que conçu comme une Administration diffé-



renciée et spécialisée, il sera obligatoirement rattaché à l'Office du Travail ou (plus tard) au Ministère du Travail. Le législateur turc, fidèle à sa politique sociale que nous avons signalée précédemment, tient à ce que l'Etat, par l'entremise de son gouvernement, conserve un droit de regard sur un sujet d'une si haute importance. En effet, l'Etat est chargé d'harmoniser et de solidariser les intérêts ouvriers et patronaux en vue de maintenir l'ordre public général et l'intérêt commun national. C'est pourquoi cette future Administration, quelle qu'en soit la structure étatique (Bureau, Office, Caisse Nationale, Département, Etablissement, Institution, Direction Générale etc...) sera rattachée à une autorité administrative qui lui sera hiérarchiquement supérieure.

Ajoutons que le législateur turc, pleinement conscient de l'importance des Assurances Sociales, et désireux de les réaliser au plus tôt, avait imparti au Gouvernement un délai d'un an pour la création de celles-ci. Mais soit l'inexpérience des premiers Directeurs et Chefs de l'Office du Travail, soit qu'ils fussent dès le début débordés par les affaires courantes, soit enfin l'indifférence non seulement de l'opinion publique mais aussi des hommes d'Etat, les Assurances Sociales ne purent être instaurées dans le délai prévu. Une loi spéciale porta ce délai à deux ans (No. 3516) qui, à son expiration, fut encore prorogé de deux ans par une autre loi (No. 3612). Malgré l'octroi de ces délais, les assurances sociales ainsi que l'Administration chargée de les gérer, ne put voir le jour. D'aucuns attribuent ce retard à la survenance de la seconde Guerre Mondiale qui empêcha le Gouvernement de s'occuper de cette question, ayant à faire face à des problèmes plus importants et plus urgents.

Cette opinion ne nous paraît pas convaincante. Car, le premier délai octroyé pour l'institution de ces Assurances expirait en Juin 1937 (Le Code du Travail étant entré en vigueur un an après sa publication qui est le 12.6.1936). Or, la guerre n'avait pas encore éclaté.

Ajoutons que la Turquie avait conservé un état de non belligérance jusqu'à la fin des hostilités. Dans ce délai, par l'effet des lois et décrets extraordinaires, les mesures protectrices du droit du travail (durée, âge, sexe, liberté de travail et liberté de rupture

du contrat) avaient été bouleversées. On ne pouvait rencontrer une occasion plus favorable de venir en aide à ces ouvriers que le Code du Travail même ne protégeait plus complètement. Assurant d'un côté la sécurité du pays par ces décisions et décrets extraordinaires, il était équitable de l'autre côté, d'assurer la sécurité de l'ouvrier et de sa famille. Or, rien n'a été fait dans ce sens. Et c'est pourquoi l'argument de la guerre ne nous convainc pas. Nous croyons plutôt à l'incompétence et à la nonchalance de l'Office du Travail. Nous n'en voulons pour témoignage que les paroles de M. Vedat Dicleli, agrégé d'Economie Sociale à la Faculté de Droit d'Ankara, député et rapporteur à la G.A.N. du budget du Ministère du Travail pour l'année 1947. Il disait : "... au cours de ces dix années l'Office du Travail n'a jamais été à la hauteur de la tâche qu'on lui avait assignée. En peu de temps, les sections régionales furent supprimées et l'Administration Centrale devint un bureau de statistiques et de correspondance. Quoique les décisions prises par temps extraordinaires, sous la poussée des conditions anormales, aient rendu caduques plusieurs dispositions du Code du Travail, l'inertie de l'office central même fut la raison de la perte de plusieurs années précieuses."

Aussi a-t-il fallu supprimer cette organisation et la remplacer par le Ministère du Travail. Dès qu'il est créé, celui-ci prend vivement les affaires en main ; dirigé par un Ministre dynamique, assisté de personnalités compétentes et énergiques, différents projets de lois sont élaborés, et rapidement adoptés par le G.A.N. C'est l'un de ses projets qui a constitué la loi fondamentale de l'Administration des Assurances ouvrières. Votée le 9.7.1945 et promulguée au journal officiel le 16.7.1945, elle n'entre en vigueur que le 1 Janvier 1946 (No. 4792). Elle fut modifiée le 1.3.1950 par la loi No. 5565. C'est elle qu'il nous faut maintenant étudier.

## II.— L'INSTITUTION.

A) **Sa nature juridique:** Conformément aux dispositions du C.T. citées plus haut, l'Administration des Assurances Sociales instituée par la loi fondamentale de 1945, (art. 1) est une institution étatique, dotée de la personnalité morale et jouissant de l'autonomie financière et administrative.

Elle est donc, juridiquement parlant, une personne morale ayant la jouissance et l'exercice des droits civils. En plus, étant une institution étatique elle exerce *l'imperium*, dans les limites qui lui sont conférées par la législation.

Cette notion classique et simpliste de la personnalité juridique, a été singulièrement modifiée par la loi, ce qui a dérouté un grand nombre de juristes turcs et certains membres de l'Assemblée Générale de l'Institution des Assurances Ouvrières.

En effet, et premièrement, cette Administration dotée de la personnalité juridique et jouissant d'une autonomie financière et administrative est rattachée au Ministère du Travail. Indépendance et subordination paraissent contradictoires.

Deuxièmement, cette institution de caractère étatique est soumise à sa loi fondamentale et à la législation du Droit privé. Voilà ce qui semble déroutant : une institution du Droit public soumise au Droit privé. Et la loi fondamentale elle-même à l'appui de cette combinaison, vient, par ses différentes dispositions, compliquer encore le problème. En voici quelques exemples :

— Les opérations de l'Institution des Assurances ouvrières ne sont pas soumises à la législation relative à la Comptabilité publique, au contrôle et au visa de la Cour des Comptes, à la procédure des Enchères publiques. Tout cela concourt à renforcer son caractère de Droit privé.

— Cependant, l'institution n'est pas soumise aux dispositions de la loi sur la faillite pour ses obligations découlant d'actes, contrats et conventions. Ses créances sont privilégiées au même degré que les créances d'Etat. Du point de vue du Droit pénal, les biens de l'institution sont considérés comme faisant partie du domaine public. Ses Directeurs et employés sont soumis au régime juridique des fonctionnaires d'Etat quant à leur nomination, avancement et destitution : ils sont aussi considérés comme fonctionnaires d'Etat pour l'application du Code pénal. Toutes ces dispositions sont en harmonie avec le caractère de Droit public de l'institution.

Devant cette combinaison des caractères de Droit public et de Droit privé de l'Institution, certains proposent de renforcer son caractère de Droit public et d'en faire une institution purement

étatique : d'autres au contraire penchent vers la solution société ou association de Droit privé, pure et simple.

Nous avons toujours critiqué ces points de vue et refusé catégoriquement de considérer la vieille distinction romaine du Droit privé et du Droit public comme exprimant la réalité juridique du Monde contemporain. Cette distinction classique, fondamentale, base de l'enseignement de nos Facultés de Droit, était peut-être exacte dans un régime de libéralisme et d'individualisme où le champ de l'activité de l'Etat se bornait à faire la police et à percevoir les impôts et où le commerce juridique des individus était librement constitué par eux, selon leur volonté autonome.

Mais avec les tendances sociales qui se manifestent dans le Droit moderne, avec le dirigisme et l'étatisme, le Droit public tend à envahir le Droit privé. Ceci est aussi vrai pour le Droit civil que pour le Droit commercial et encore plus vrai si possible pour le Droit du travail. La vieille barrière qui prétendait diviser le Droit en deux secteurs bien distincts et dénoncée avec force par un éminent juriste français, le doyen Léon Duguit, cette vieille barrière a été emportée par le flot puissant du Droit moderne à tendance sociale.

Une foule d'actes juridiques inconnus du Droit classique, un grand nombre d'institutions modernes créées pour répondre aux nécessités économiques et sociales du monde présent, ne peuvent plus cadrer avec la distinction classique. Ceux qui essayent de les y mettre de force, par des subtilités de raisonnement ou d'exégèse de texte semblent ignorer cette tendance socialisante du Droit, et j'entends par là tendance vers la justice sociale. Aussi, leurs efforts sont-ils demeurés vains et stériles. Une grande partie de la doctrine turque, ainsi que les jurisprudences de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat penchent respectivement vers la solution du Droit privé ou celle du Droit public sans arriver à satisfaire les besoins de la pratique et les nécessités théoriques.

En nous inspirant de la doctrine moderne, nous avons plus d'une fois critiqué ces opinions et cette jurisprudence. Une fois qu'on arrive à jeter par dessus bord la distinction romaine tout devient clair et net. Une institution à caractère social —et en l'occurrence notre institution des Assurances ouvrières— n'est ni du

Droit public, ni du Droit privé; elle est du Droit moderne qui fait fi de ces catégories artificielles et surannées. Pour certains de ses actes, elle agit comme une personne de Droit privé et par conséquent elle est soumise aux principes de ce Droit, (et il ne peut en être autrement); et pour certains autres actes elle agit comme personne de Droit public et est soumise à ce Droit. Donc, selon qu'elle accomplit tel acte juridique ou prend telle décision exécutoire, c'est le Droit privé ou le Droit public qui entre en jeu sans pour cela préjuger du caractère d'ensemble de l'institution.

Par conséquent, les dispositions de la loi fondamentale de l'institution des Assurances ouvrières que nous avons citées, ne sont pas contradictoires et ne doivent pas dérouter le juriste moderne qui a pû, en temps utile, se dégager de la vieille influence romaine.

**B) Sa structure:** L'Administration des Assurances Sociales est une institution unique et centralisée ayant pour fonction de gérer non seulement les Assurances Sociales actuellement existantes, mais aussi celles qui verront le jour au fur et à mesure que les circonstances le permettront. C'est ainsi qu'elle a géré dès le début les assurances accidents de travail —maladies professionnelles— maternité, et qu'elle administre depuis l'an dernier l'assurance vieillesse, maladie générale et maternité. Elle est susceptible de gérer à l'avenir les assurances chômage —invalidité— décès.

Pour réaliser ce but, l'institution des Assurances ouvrières est conçue comme une Administration ayant une organisation centrale puissante siégeant à Ankara et une organisation régionale couvrant le pays. Toute la charge étant supportée par l'organe central, c'est surtout sur lui que nous porterons notre attention; l'organisation régionale étant sous sa tutelle administrative et ne faisant qu'exécuter ses directives ne mérite pas une étude détaillée. Nous en dirons cependant quelques mots.

1.— *L'Administration Centrale*: Comme toute personne morale ayant la capacité d'exercice des droits civils, l'Administration Centrale des Assurances ouvrières est composée de trois organes, qui sont:

- a) La Direction Générale,
- b) Le Conseil d'Administration,

## c) L'Assemblée Générale.

Il nous faut étudier la composition et les attributions de chacun de ces organes.

## a) La Direction Générale.

Selon l'art. 3 de la loi fondamentale, la Direction Générale est constituée par un Directeur Général, deux adjoints au Directeur Général, des bureaux de cette direction, des succursales, agences et établissements sanitaires. Un Secrétariat Général vient d'être constitué récemment.

Le Directeur Général est nommé, sur la proposition du Ministre du Travail, par le Président du Conseil avec approbation par le Président de la République. La même procédure de nomination est prévue pour les sous - Directeurs.

Le Directeur Général est chargé de toute la gestion de l'Institution des Assurances Ouvrières; il exerce ses fonctions dans les limites qui lui sont conférées par les lois et sous la surveillance du Conseil d'Administration : il représente l'Institution auprès des tribunaux, des autorités administratives et judiciaires, des personnes physiques et morales.

Les adjoints, ainsi que les Directeurs des succursales et agences, sont les représentants du Directeur Général, dans les limites des pouvoirs qui leur sont attribués.

L'Administration Générale comporte un certain nombre de bureaux, chacun d'eux placé sous la surveillance et la responsabilité d'un chef ou Directeur. Il y a ainsi selon le cadre officiel de 1951 :

- Un Directeur du corps d'inspection,
- " " de l'actuariat,
- " " de la comptabilité
- " " des affaires sanitaires,
- " " des constructions et entretien des bâtiments,
- Un Chef du contentieux,
- Un Directeur des accidents de travail - maladies professionnelles,
- " " des assurances vieillesse
- " " des assurances maladies générales
- " " des opérations administratives

- Un directeur des archives
- „ „ de l'intendance
- Un Chef du bureau d'études et publications.

Chaque Directeur dispose d'un certain nombre d'employés et fonctionnaires constituant ses bureaux. Ce sont ces bureaux qui sont en contact permanent avec les succursales et agences dont ils centralisent les comptes et correspondances, tâchent de rendre uniforme l'application des lois et règlements, les surveillent, les contrôlent et les inspectent.

b) Le Conseil d'Administration.

Il est composé d'un Président et de huit membres, donc neuf au total. Le Directeur Général de l'institution en est membre de droit ; il y siège de par la loi. Le Président du Conseil d'Administration, ainsi que deux des membres, sur la proposition du Ministre du Travail; un des membres sur la proposition du Ministre des Finances, dont 4 en tout sont nommés par arrêt du Conseil des Ministres. Si on se rappelle que le Directeur Général, membre de droit du Conseil d'Administration est désigné aussi sur proposition du Ministre du Travail, on pourra facilement se rendre compte que 5 des membres sur 9, c'est-à-dire la majorité, sont des agents du Gouvernement. Ils doivent être compétents dans les questions d'Economie Sociale ou de Droit du Travail et l'un d'eux doit être spécialiste de Médecine du travail.

Les quatre autres membres sont des représentants des milieux du travail : respectivement deux délégués ouvriers et deux délégués employeurs, élus chacun parmi et par les délégués ouvriers et employeurs siégeant à l'Assemblée Générale.

Le mandat du Président et des membres est de trois ans mais ils peuvent être réélus ou nommés à nouveau.

Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par semaine; le quorum est de six et les décisions sont prises à la majorité des présents ; en cas de partage des voix, celle du Président l'emporte.

L'absence de celui-ci est comblée par l'élection d'un des membres du Conseil, par ses collègues ; mais son rôle de Président est provisoire. En cas d'absence du Directeur Général un de ses adjoints le remplace.

Quelles sont les attributions du Conseil?

1) Comme nous l'avons déjà mentionné il surveille l'activité de la Direction Générale; ce qui lui est relativement facile, car le Directeur Général étant présent au Conseil, il est loisible à chaque membre de lui demander des comptes et explications.

2) Il soumet à l'approbation du Ministre du Travail le budget annuel des dépenses administratives ainsi que les cadres des fonctionnaires et employés.

3) Sur proposition de la Direction Générale, il décide des virements des comptes dans le budget, soumet à l'approbation du Ministère du Travail les propositions de crédits additionnels et extraordinaires qu'il juge opportuns.

4) Il soumet au Ministère du Travail, pour être présentés à l'Assemblée Générale, le bilan et le rapport annuel d'activité de l'institution; ceux-ci sont élaborés par le Directeur Général et examinés par le Conseil, lequel joint son opinion.

5) Il décide de la création ou de la suppression des agences régionales, des succursales, et des établissements sanitaires.

6) Il soumet à l'approbation du Ministère du Travail, après examen, les règlements élaborés par la Direction.

7) Il décide de l'acquisition et de la gestion de biens immeubles.

8) Il examine et approuve les contrats d'un montant supérieur à 10.000 Ltqs. passés par l'Administration.

9) Il décide du désistement d'action ou de poursuite, d'arbitrage et de conciliation.

10) Il examine et approuve les projets de conventions à passer entre l'administration et les experts étrangers.

c) L'Assemblée Générale.

Différant du Conseil d'Administration à composition tripartite, l'Assemblée Générale est de composition quadripartite: elle comprend les agents de l'Administration, les délégués ouvriers, les délégués patronaux et les membres universitaires.

*Premièrement*: les agents de l'Administration. Il faut mentionner tout d'abord parmi ceux-ci le Ministre du Travail qui convoque annuellement l'Assemblée Générale et la préside. Vient ensuite: le Directeur Général du Département du Travail



(Ministère du Travail), le Directeur Général du Département de l'Assistance Sociale et le Directeur Général du Département de l'hygiène (Ministère de la Santé publique et de l'Assistance Sociale), le Directeur Général du Trésor, (Ministère des Finances), un délégué de la Direction Générale du Département du Commerce Intérieur (Ministère du Commerce) et un délégué du Corps des Contrôleurs Généraux attaché à la Présidence du Conseil. A part le Ministre du Travail, ces hauts fonctionnaires de l'Administrations sont au nombre de six; ils créent les liens entre l'Institution des Assurances ouvrières et la plupart des Ministères intéressés; d'autre part leur participation directe aux délibérations permet à l'Assemblée d'avoir l'opinion des personnes expertes en matières de finances, d'hygiène, d'assistance sociale, des problèmes du Travail en général etc...

*Deuxièmement* : les délégués ouvriers. Ils sont au minimum quinze, appartenant aux différentes branches du travail, désignés par le Ministère et élus par les délégués ouvriers. Ajoutons que la loi sur les syndicats de 1947 autorise tout syndicat à envoyer un représentant à titre d'observateur à l'Assemblée Générale (art. 4/F.)

*Troisièmement* : les délégués patronaux. Ils sont en nombre paritaire des ouvriers et appartiennent à la même branche du travail désigné par le Ministère. Ils sont élus par les chambres de commerce et d'industrie dans les régions que le Ministère indiquera.

Le Ministère du Travail désignera par exemple l'industrie du tissage, du ciment, du tabac, de l'imprimerie, des transports en commun, etc... Pour envoyer leurs délégués à l'Assemblée Générale il déterminera en même temps le nombre des délégués et les régions d'où ils viendront : par exemple deux ouvriers et deux employeurs de tissage d'Istanbul, deux de Bursa, un d'Izmir etc..

*Quatrièmement* : ceux que la pratique désigne comme membres académiques. Bien que fonctionnaires d'Etat, ils ne participent à aucune Administration et sont chargés d'enseigner dans les Facultés ou Ecoles supérieures. Ce sont des professeurs spécialistes des questions de Droit du Travail, d'Economie Sociale, des Assurances, de médecine du Travail, (préventive et curative); on y ajoute aussi des professeurs de l'Université Technique où l'on

forme des ingénieurs. De nombre indéterminé, ils sont nommés d'un commun accord par les Ministres du Travail et de l'Éducation Nationale. Ils apportent à l'Assemblée Générale des connaissances scientifiques, formulent des critiques objectives, calment les débats orageux par leur intervention conciliatrice. C'est peut-être pour cette raison que le Ministre du Travail a, depuis quelques années, désigné un Professeur pour présider à sa place à l'Assemblée Générale. Les délégués ouvriers, patronaux et les membres académiques ont comme les membres du Conseil d'Administration, un mandat de trois ans; mais ils peuvent être réélus. Pour les délégués des différents Ministères, la loi ne prévoit aucun délai quant à leur mandat et à la possibilité d'être nommés à nouveau.

Avec sa composition quadripartite, l'Assemblée Générale, sur la convocation du Ministre du Travail se réunit ordinairement une fois par an, dans le courant du mois de juin. Le Ministre peut toujours la convoquer en session extraordinaire. L'ordre du jour des débats, le rapport d'activité et le bilan de la Direction et du Conseil d'Administration, ainsi que le rapport des contrôleurs aux comptes et aux opérations sont remis en temps utile aux délégués.

Au jour et à l'heure fixés, les délégués se réunissent à l'endroit désigné (toujours à Ankara jusqu'aujourd'hui). On procède à l'appel pour déterminer si le quorum est obtenu : il est constitué par plus de la moitié des membres. Le Ministre du Travail ouvre les débats par un discours; il préside ou se fait remplacer. Après quoi les différents rapports mentionnés sont lus, car c'est surtout sur eux que porteront les débats et les délibérations. A titre de membre académique j'ai assisté à presque toutes les sessions de ces Assemblées et je puis affirmer sans crainte d'être contredit, que les délégués ouvriers — conscients de leurs intérêts et de leur importance, mais aussi conscients des intérêts nationaux et de la solidarité de classe — ont toujours été l'élément le plus dynamique et le plus actif de ces réunions. Quant aux délégués patronaux et aux fonctionnaires d'État — sauf quelques rares exceptions — ils se distinguent surtout par leur inertie et parfois par leur absence.

Je devrais ajouter toutefois que l'activité de l'Assemblée Générale n'est pas uniquement constituée par les délibérations plénières. Après la discussion générale des rapports, un certain nombre de commissions sont choisies; on veille à ce qu'elles aient une

composition quadri —ou au moins— tripartite. Chaque commission élit son président (ordinairement un professeur), et son rapporteur. Les hauts fonctionnaires de l'Institution des Assurances ouvrières prennent part aux travaux des commissions, mais à titre purement consultatif.

Chaque commission rédige son rapport qui est soumis à l'Assemblée Générale où il est discuté, si nécessaire amendé, approuvé ou rejeté.

Ces travaux de commissions ont surtout pour but d'élaborer et de préparer les éléments qui permettent à l'Assemblée Générale d'exercer ses attributions. En effet, celles-ci sont au nombre de trois :

a) L'Assemblée Générale approuve les comptes et opérations annuels sur base des rapports de la Direction Générale et des contrôleurs. Cette approbation vaut acquit pour ceux qui sont chargés de la gestion de l'institution. C'est la décision la plus grave et la plus vitale que l'Assemblée Générale est appelée à prendre. Aussi une commission formée de spécialistes est constituée pour la vérification des comptes et opérations. C'est surtout après avis favorable de cette commission qu'acquit est donné aux intéressés.

b) Elle formule d'office ses opinions et ses desiderata en matière d'assurance ouvrière. Pour cela aussi une commission est constituée qui, dans son rapport, s'inspire des délibérations plénières.

γ) Enfin, elle donne avis consultatif sur les questions posées par le Ministère du Travail. Là se borneront ses attributions.

A côté de ces trois organes constitutifs de l'Institution des Assurances ouvrières, il nous faut mentionner les *contrôleurs* dont l'activité a toujours été favorablement appréciée par l'Assemblée Générale.

Un nombre suffisant de contrôleurs sont chargés de vérifier les comptes et opérations de l'Institution des Assurances ouvrières. Ils sont choisis parmi les personnes ayant un diplôme d'Université ou d'école supérieure, mais surtout compétentes dans les matières d'assurance et de comptabilité. Ces contrôleurs, nommés par le Ministère du Travail, exercent leur fonction au nom de l'Assemblée Générale et sont rétribués par l'Institution des Assurances ouvrières. Ils ont donc une physionomie tripartite.

a) Désigné par le Ministère du Travail, le contrôleur lui soumet un rapport mensuel relatif à la gestion, aux comptes et aux opérations de l'Institution. Ceci permet au Ministère d'exercer son droit de regard sur l'Institution des Assurances ouvrières qui lui est rattachée.

b) Les contrôleurs remettent au Ministère du Travail pour être soumis à l'Assemblée Générale, sous forme de rapport général, un résumé de leurs rapports mensuels. C'est sur base de ce rapport que l'Assemblée Générale délibérera sur l'activité de la Direction Générale et du Conseil d'Administration.

c) Assumant une charge qui est en rapport direct avec le but et la structure de l'Institution des Assurances Ouvrières, il est juste que les contrôleurs soient rétribués par elle, bien que désignés par le Ministère du Travail; c'est dans l'intérêt de l'Institution qu'ils dépensent leur activité; il est donc normal que leur traitement émerge au budget de l'Institution.

Voilà pour l'Administration Centrale de l'Institution; voyons maintenant brièvement son organisation régionale.

2.— *L'Organisation régionale* : L'institution des Assurances Ouvrières en Turquie est, comme nous l'avons déjà mentionné, une organisation unique et centralisée. Cela revient à dire que les succursales et agences provinciales n'ont aucune personnalité juridique autonome, qu'elles sont les rouages d'exécution de la Direction Générale, laquelle hiérarchiquement supérieure à toutes, exerce aussi sur elles une tutelle administrative. Bien qu'à l'Assemblée Générale certains vœux vers une décentralisation aient été exprimés, ceux-ci n'ont pû encore être réalisés.

D'autre part l'avis suivant a été émis par la mission du B.I.T.; il est dit dans son rapport (3) "Il y aurait également lieu de recommander de créer dans chaque agence régionale un comité d'Administration chargé de surveiller les activités de l'agence et compétent pour connaître toutes les questions n'ayant pas un caractère général. Ces comités d'administration, d'une composition tripartite, pourraient établir une liaison entre les intéressés (assurés, employeurs, administration)". Cette recommandation a en particulier l'avantage de rapprocher l'Assurance de l'assuré, d'activer et de

(3) B.I.T., Les problèmes du Travail en Turquie, Genève 1950, p. 133.

simplifier les formalités, et en définitive de réaliser une aide plus rapide et plus efficace à l'assuré. En définitive le but même des assurances se trouverait ainsi atteint.

Mais ces suggestions aussi n'ont pas encore été réalisées; peut-être le système de décentralisation ne semble pas avoir la faveur des dirigeants des Assurances Ouvrières. Cependant, la correspondance des agences et succursales avec l'Administration Centrale, celle des assurés réclamant leur droit, celle des employeurs, des administrations officielles, Ministères, etc... tout un flux de paperasse entravent la bonne marche de l'Assurance qui devrait, le plus rapidement possible, faire droit à l'assuré. Une décentralisation décongestionnerait toutes ces opérations. Malgré ces avantages l'organisation régionale est strictement rattachée à la Direction Générale organe centralisateur. Mais pour être juste, il nous faut ajouter à décharge cette remarque que nous empruntons au même rapport du B.I.T. En Turquie, "il s'agit d'un service nouveau, et par conséquent, dépourvu de traditions. Dans nombre de pays, les Assurances Sociales obligatoires ont été précédées par les Assurances facultatives, créées et gérées par les mutualités. De la sorte, l'Administration des Assurances Sociales obligatoires a pu non seulement utiliser l'expérience acquise, mais aussi utiliser les cadres d'employés qualifiés...

"En Turquie, par contre les Assurances Sociales ont dû créer de toutes pièces leurs services administratifs avec des fonctionnaires et des employés ne possédant aucune expérience en matière d'Assurances Sociales; et jusqu'à présent, on n'a pas encore surmonté ces difficultés initiales. Faute de disposer de cadres de fonctionnaires qualifiés, il a été nécessaire d'imposer une forte centralisation, d'où un certain alourdissement... Ce n'est que grâce aux efforts des fonctionnaires et employés, à leur haute conscience professionnelle et à leur dévouement que les Assurances Sociales fonctionnent, sinon d'une manière parfaite, tout au moins de façon satisfaisante" (4).

Nous ne sommes pas sceptique quant à l'avenir, car nous avons des raisons de croire qu'une décentralisation sera tôt ou tard réalisée. *D'abord* des fonctionnaires qualifiés commencent à se for-

(4) Id.

mer et l'Administration Centrale fait de réels efforts pour en augmenter le nombre (stage à l'étranger, cours de perfectionnement, participation à ces Seminaires etc...).

Deuxièmement, la loi No. 5565 du 1.3.1950 modifiant la loi fondamentale de l'Institution des Assurances Ouvrières, ajoute le paragraphe suivant à l'art. 5. "Les Directeurs des Succursales et agences seront les représentants légaux de la Direction Générale dans les limites des pouvoirs qui leur seront conférés, pour représenter directement l'Institution auprès des Tribunaux, des autorités judiciaires et administratives". Ce n'est certainement pas une décentralisation puisqu'il faut une décision spéciale de l'autorité centrale pour qu'un Directeur régional puisse avoir ce droit de représentation; mais nous voulons voir dans cette disposition récente un pas vers la décentralisation qui semble être le but du législateur turc.

Ajoutons un troisième indice, celui-ci pris en dehors des Assurances mais indiquant la direction d'ensemble du législateur. Une autre Institution rattachée au Ministère du Travail est le service de placement ou d'emploi. Cette Institution, de même que celle des Assurances Ouvrières, est composée d'un organisme central et de rouages régionaux; à l'Assemblée Générale des Assurances Ouvrières correspond l'Assemblée consultative du service d'emploi. Or, le législateur modifiant récemment la loi fondamentale de ce service, a créé des comités consultatifs régionaux fonctionnant auprès de chaque service départemental.

Tous ces indices nous font entrevoir une tendance vers la décentralisation. Mais en l'état actuel celle-ci n'est pas réalisée et l'organisation régionale est actuellement composée de succursales, d'agences et d'établissements sanitaires.

1.— Les succursales sont instituées dans les grands centres de travail et s'étendent généralement sur plus d'un Vilayet (département). Elles ont des embranchements dans les différents centres industriels. A la tête de la succursale se trouve un Directeur régional désigné par le Conseil d'Administration sur proposition du Directeur Général. Certaines succursales importantes comprennent un sous-directeur; elles possèdent en outre un certain nombre d'inspecteurs chargés de contrôler l'application des lois

sur les Assurances; les bureaux sont spécialisés pour chaque branche d'assurance; en outre un certain nombre d'avocats leur sont rattachés.

Les Directions de province sont : 1. Ankara, 2. Istanbul, 3. Izmir, 4. Samsun, 5. Seyhan, 6. Sivas, 7. Zonguldak, 8. Aydin, 9. Bursa, 10 Diyarbakir, 11. Eskichehir, 12. Kayseri, 13. Kutahya, 14. Konya.

2.— Agences : Ce sont de petites succursales, à cadre et personnel réduits, instituées auprès de centres industriels assez importants, mais ne permettant pas la création d'une succursale. Elles ont pour but de rapprocher l'Assureur de l'assuré et de l'employeur et de faciliter ainsi les opérations. Aujourd'hui, en pratique toutes les agences ont été transformées en succursales.

3.— Etablissements sanitaires : Une direction d'organisation sanitaire est créée et rattachée à la Direction Générale. En dehors d'un personnel compétent composé de médecins, chirurgiens, infirmiers, dentistes, pharmaciens et autres, cette organisation comporte des hôpitaux, sanatoriums, préventoriums, dispensaires, maisons de convalescence, stations sanitaires etc... Remarquons que cette organisation n'est pas encore complètement constituée; elle dispose actuellement de deux hôpitaux, sept dispensaires, huit stations sanitaires, d'un certain nombre de médecins stables et ambulants. Un grand sanatorium est en voie de construction; mais ajoutons que l'Institution des Assurances Ouvrières dispose d'un certain nombre de lits dans les hôpitaux publics et municipaux.

#### C) Ressources financières et placements :

a.— Les ressources de l'Institution des Assurances Ouvrières sont de différentes sortes, mais la plus importante est constituée par les cotisations ou *primes*. (art. 19/A). Les primes des Assurances contre le risque professionnel (accidents, maladies professionnelles) sont payées par l'employeur. Les considérations politiques de natalité obligent aussi l'employeur à payer la prime maternité. Quant aux primes des Assurances contre les autres risques sociaux (vieillesse, maladie générale) elles sont payées moitié par l'employeur et moitié par l'assuré.

b.— La loi fondamentale 4792, prévoit des contributions four-

nies par le budget général. Mais cette contribution n'a été apportée qu'une seule fois et s'élevait à 300.000 Ltqs. pour l'exercice de l'Année 1946. A part celle-ci, l'Institution n'a jamais eu à réclamer d'autre aide financière de l'Etat.

c.— Les retenues de salaires opérées d'après le Code du Travail pour des raisons d'amendes disciplinaires infligées aux ouvriers. Ces amendes sont normalement employées dans l'intérêt des ouvriers; le Ministère du Travail fixe la quotité de ces retenues à verser à l'Institution des Assurances.

d.— Les peines pécuniaires auxquelles seront condamnés employeurs et assurés, par les tribunaux, pour actes contraires aux lois et dispositions relatives aux assurances.

e.— Les dons et legs faits par les personnes physiques ou morales.

f.— Les revenus obtenus par la gestion des biens meubles et immeubles appartenant à l'Institution des Assurances Ouvrières.

D'après le bilan présenté à l'Assemblée Générale, ces différents comptes s'élèvent comme suit pour l'exercice 1950 (en Ltqs.) :

Primes accidents de travail - maladies profess.	7.103.225,68
Primes maternités	3.593.103,52
Primes vieillesse	16.507.572,48
Primes en retard	350.397,94
Couverture des affaires pendantes	3.408.576,70
Intérêts perçus	1.047.528,06
Legs et autres revenus	1.057.552,14
	<hr/>
	33.067.956,52.

#### Placements :

L'Institution des Assurances Ouvrières a un fond particulier pour chaque branche d'Assurances constitué principalement par les primes perçues; elle doit mettre de côté pour chacune d'elle un capital de réserve. C'est du placement de ces capitaux qu'il s'agit. La loi, pour empêcher des placements peut-être lucratifs mais souvent aléatoires, dispose dans son article 20 que l'Institution ne peut placer ses capitaux de réserve que dans les Banques Nationales,



dans l'achat des obligations d'Etat ou garanties par lui ou enfin dans l'achat d'immeubles.

Toujours dans le bilan pour l'exercice 1950, nous relevons les montants suivants :

Compte Caisse et dépôts en Banque :

à terme	19.420.560,72
sans terme	7.143.329,34
Obligations	6.288.617,63
Immeubles bâtis	933.675,24
Installations	130.702,92
Meubles et accessoires de bureau	1.152.170,86
Moyens de transport	17.095,—
Immeubles non bâtis	210.811,24

On peut ainsi constater que financièrement la situation de l'Installation des Assurances Ouvrières est prospère et sa structure organique solide. Les perspectives d'avenir permettent de nourrir les meilleures espérances quant à l'extension des Assurances en Turquie, tant pour les classes d'assurés que pour les branches d'Assurances (\*).

---

(\*) La troisième partie de cet article traitant des assurances contre les risques professionnels et la quatrième partie traitant des risques sociaux paraîtront dans le numéro suivant des "Annales".