

N° 135

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1) sur les **relations** entre la **Turquie** et l'**Union européenne** après l'**ouverture des négociations**,*

Par MM. Robert del PICCHIA et Hubert HAENEL,

Sénateurs.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, président ; MM. Denis Badré, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Bernard Frimat, Simon Sutour, vice-présidents ; MM. Robert Bret, Aymeri de Montesquiou, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Yannick Bodin, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Louis de Broissia, Gérard César, Christian Cointat, Robert del Picchia, Marcel Deneux, André Dulait, Pierre Fauchon, André Ferrand, Yann Gaillard, Paul Girod, Mmes Marie-Thérèse Hermange, Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Gérard Le Cam, Louis Le Pensec, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Yves Pozzo di Borgo, Roland Ries, Mme Catherine Tasca, MM. Alex Türk, Serge Vinçon.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. DE LA DÉCISION D'OUVRIER LES NÉGOCIATIONS À LEUR OUVERTURE	7
1. <i>Le Conseil européen du 17 décembre 2004</i>	<i>7</i>
2. <i>Les conditions posées à l'ouverture des négociations</i>	<i>9</i>
3. <i>Un contexte de fébrilité pour l'ouverture des négociations</i>	<i>12</i>
II. LE DÉROULEMENT DES NÉGOCIATIONS	15
1. <i>L'approfondissement du respect des critères politiques de Copenhague</i>	<i>15</i>
a) <i>Le rôle de l'armée.....</i>	<i>16</i>
b) <i>Le système judiciaire.....</i>	<i>16</i>
c) <i>La liberté d'expression</i>	<i>17</i>
d) <i>La liberté religieuse.....</i>	<i>19</i>
e) <i>La question kurde</i>	<i>20</i>
2. <i>Les relations avec les pays voisins</i>	<i>20</i>
3. <i>La reprise de l'acquis communautaire</i>	<i>22</i>
III. UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ VIABLE : LE DYNAMISME ET LES DIFFICULTÉS DE L'ÉCONOMIE TURQUE.....	25
1. <i>Une économie de marché viable.....</i>	<i>25</i>
2. <i>Les relations économiques entre la France et la Turquie : un marché très prometteur pour les entreprises françaises</i>	<i>27</i>
CONCLUSION	29
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	31
CARTES.....	37
ANNEXES.....	41
Programme de la mission en Turquie de MM. Robert Del Picchia et Hubert Haenel (25 septembre – 1 ^{er} octobre 2005).....	43
Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004 Conclusions de la présidence (extrait relatif à la Turquie).....	47
Cadre de négociation pour la Turquie.....	51
Réunion de la délégation du Sénat pour l'Union européenne du 27 octobre 2004.....	63
Déclaration de l'Union européenne sur la signature par la Turquie du protocole à l'accord d'Ankara.....	77

« L'Europe peut être satisfaite : l'opération que, depuis l'aube du XIX^e siècle, elle n'avait cessé de suggérer au gouvernement ottoman est dès maintenant accomplie. En trois jours, la République turque a réalisé plus de réformes que la vieille Turquie en trois siècles. Se débarrassant d'un geste brusque des dernières entraves théocratiques, elle s'est élancée sans frein dans le sillon des idées européennes. C'est l'écroulement complet d'institutions que tous les penseurs et écrivains occidentaux considéraient jusqu'à hier comme immuables et figées. Dès aujourd'hui, tous les livres de la veille, dénonçant le Turc comme incapable de changements et d'efforts, sont périmés. La République turque vient en effet de couper le cordon ombilical qui la liait aux traditions asiatiques ; elle vient d'adopter en bloc tous les principes de la civilisation occidentale, sa mentalité, son idéal. Elle vient de dire définitivement : adieu à l'Orient. »

Paul Gentizon, correspondant du *Temps* à Istanbul (15 mars 1924)

Mesdames, Messieurs,

En 1999, la délégation du Sénat pour l'Union européenne a décidé d'approfondir son suivi du processus de l'élargissement de l'Union européenne, en étudiant individuellement chaque pays candidat. Robert Del Picchia a dans ce cadre été désigné pour suivre les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion ; il a ainsi présenté plusieurs communications devant la délégation, ainsi qu'un rapport d'information en avril 2004 (n° 279).

Depuis ce premier rapport, la question de la candidature de la Turquie à l'Union européenne est devenue une question d'actualité en France et en Europe, notamment à l'occasion du Conseil européen du 17 décembre 2004, qui décida du principe de l'ouverture des négociations pour le 3 octobre 2005, et lors de la campagne référendaire en vue de la ratification du traité constitutionnel.

Afin de continuer à informer au mieux le Sénat sur cette candidature et dans la perspective de l'ouverture des négociations, nous nous sommes rendus en Turquie pour une deuxième mission, du 25 septembre au 1^{er} octobre 2005. Nous souhaitons d'ailleurs saluer les autorités turques et notre Ambassade à Ankara qui ont conjointement organisé cette mission ; elle nous a notamment permis de rencontrer Recep Tayyip Erdogan, Premier ministre, Abdullah Gül, vice-Premier ministre et ministre des affaires étrangères, ou encore Bülent Arinç, Président de la Grande Assemblée nationale de Turquie. Nous nous sommes également rendus à Kars, ville frontalière avec l'Arménie, et à Istanbul, où nous avons notamment rencontré des universitaires et des représentants des chefs d'entreprises turcs réunis au sein de la TUSIAD, ainsi que le patriarche œcuménique grec orthodoxe. Après celle de février 2004, cette mission nous a conforté dans notre approche de la candidature de la Turquie.

Depuis le 3 octobre, les relations entre l'Union européenne et la Turquie sont entrées dans une phase nouvelle : le processus de négociations s'inscrit en effet dans la durée, sans que des dates fixées à l'avance ne viennent créer une sorte de psychodrame à leur approche. Il restera cependant essentiel que la délégation continue son travail de veille pour assurer la plus grande transparence aux travaux de la Conférence intergouvernementale et permettre ainsi au Sénat de donner régulièrement son avis au Gouvernement sur ce dossier.

I. DE LA DÉCISION D'OUVRIRE LES NÉGOCIATIONS À LEUR OUVERTURE

1. Le Conseil européen du 17 décembre 2004

En décembre 2002, le Conseil européen de Copenhague a donné un « rendez-vous » à la Turquie : *« si, en décembre 2004, le Conseil européen décide, sur la base d'un rapport et d'une recommandation de la Commission, que la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague, l'Union européenne ouvrira sans délai les négociations d'adhésion avec ce pays »*.

Dans le cadre de ce processus, la Commission européenne a présenté le 6 octobre 2004 trois documents : le rapport annuel sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, une recommandation à l'attention du Conseil européen sur le respect par la Turquie des critères politiques de Copenhague et un document présentant les questions soulevées par la perspective de cette adhésion. Lors de sa réunion du 27 octobre 2004, la délégation du Sénat pour l'Union européenne a débattu longuement de l'ensemble de ces textes (voir le compte rendu de cette réunion en annexe).

Dans sa recommandation, la Commission européenne considérait que la Turquie avait accompli des progrès substantiels dans les réformes politiques, mais que certaines lois n'étaient pas encore entrées en vigueur, devaient être adoptées ou devaient connaître une mise en œuvre adéquate par l'ensemble des institutions. Au final, **la Commission européenne concluait que « la Turquie satisfait suffisamment aux critères politiques » de Copenhague** ; elle recommandait en conséquence l'ouverture de négociations avec ce pays.

À la suite de cette recommandation, le Conseil européen du 17 décembre 2004 a fixé l'objectif d'une ouverture des négociations le 3 octobre 2005 et a adopté les conclusions suivantes :

Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004

Conclusions de la présidence (extrait relatif à la Turquie)

17. Le Conseil européen a rappelé ses précédentes conclusions concernant la Turquie, dans lesquelles il avait estimé, à Helsinki, que la Turquie était un pays candidat, qui a vocation à rejoindre l'Union sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux autres pays candidats, puis déclaré que, s'il décidait, lors de sa réunion de décembre 2004, sur la base d'un rapport et d'une recommandation de la Commission, que la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague, l'Union européenne ouvrirait sans délai des négociations d'adhésion avec ce pays.

18. Le Conseil européen a salué les progrès décisifs accomplis par la Turquie dans son vaste processus de réforme et s'est déclaré convaincu que la Turquie poursuivrait ce processus. Par ailleurs, il attend de la Turquie qu'elle poursuive activement ses efforts pour mettre en vigueur les six textes législatifs spécifiques mentionnés par la Commission. Il convient de faire en sorte que le processus de réforme politique soit irréversible, qu'il soit pleinement mis en oeuvre, de manière effective et dans tous ses aspects, notamment en ce qui concerne les libertés fondamentales et le respect intégral des droits de l'homme. À cet effet, ce processus continuera à être suivi de près par la Commission, qui est invitée à continuer d'en rendre compte régulièrement au Conseil, en abordant tous les sujets de préoccupation recensés dans le rapport et la recommandation présentés par la Commission en 2004, notamment pour ce qui est de la mise en oeuvre de la politique de tolérance zéro à l'égard de la torture et des mauvais traitements. L'Union européenne continuera de suivre attentivement les progrès réalisés dans les réformes politiques sur la base d'un partenariat pour l'adhésion énonçant les priorités du processus de réforme.

19. Le Conseil européen a salué la décision de la Turquie de signer le protocole relatif à l'adaptation de l'accord d'Ankara, qui tient compte de l'adhésion des dix nouveaux États membres.

En conséquence, il s'est félicité de la déclaration de la Turquie selon laquelle « le gouvernement turc confirme qu'il est prêt à signer le protocole relatif à l'adaptation de l'accord d'Ankara avant l'ouverture effective des négociations d'adhésion et après que les adaptations qui sont nécessaires eu égard à la composition actuelle de l'Union européenne auront fait l'objet d'un accord et auront été finalisées ».

.../

20. *Le Conseil européen, tout en soulignant la nécessité d'un engagement sans équivoque en faveur de relations de bon voisinage, a pris note avec satisfaction de l'amélioration des relations de la Turquie avec ses voisins; il s'est félicité que la Turquie soit disposée à continuer de coopérer avec les États membres concernés en vue du règlement des différends frontaliers non résolus, dans le respect du principe du règlement pacifique des différends énoncé dans la Charte des Nations Unies. Conformément à ses précédentes conclusions, notamment celles qu'il a adoptées à Helsinki sur cette question, le Conseil européen a fait le point de la situation en ce qui concerne les différends qui subsistent et s'est félicité des contacts exploratoires qui ont eu lieu à cette fin. À cet égard, il a rappelé son point de vue selon lequel les différends non résolus qui ont des répercussions sur le processus d'adhésion, devraient au besoin être portés devant la Cour internationale de justice en vue de leur règlement. Le Conseil européen sera tenu au courant des progrès réalisés, qu'il examinera selon qu'il conviendra.*

21. *Le Conseil européen a pris acte de la résolution adoptée par le Parlement européen le 15 décembre 2004.*

22. *Le Conseil européen s'est félicité de l'adoption des six textes législatifs mentionnés par la Commission. Il a décidé que, à la lumière de ce qui précède et compte tenu du rapport et de la recommandation de la Commission, la Turquie remplit suffisamment les critères politiques de Copenhague pour que soient ouvertes des négociations d'adhésion, à condition que ce pays mette en vigueur ces six textes législatifs spécifiques.*

Il a invité la Commission à présenter au Conseil une proposition relative à un cadre de négociation avec la Turquie, sur la base des éléments figurant au point 23. Il a demandé au Conseil de parvenir à un accord sur ce cadre en vue de l'ouverture de négociations le 3 octobre 2005.

2. Les conditions posées à l'ouverture des négociations

Les conclusions du Conseil européen du 17 décembre 2004 ont été âprement négociées entre les États membres et la Turquie ; le Premier ministre turc a par exemple envisagé à plusieurs reprises de quitter Bruxelles avant la fin de la réunion. Au final, les conclusions du Conseil posent deux conditions à l'ouverture des négociations le 3 octobre 2005 : la mise en vigueur de six textes législatifs spécifiques mentionnés par la Commission européenne et relatifs à l'application des critères politiques de Copenhague et la signature par la Turquie du protocole relatif à l'adaptation de l'accord d'Ankara, qui

tient compte de l'adhésion à l'Union européenne de dix nouveaux États membres le 1^{er} mai 2004.

Dans sa recommandation, la Commission européenne citait en effet six lois qui n'étaient pas encore entrées en vigueur ou qui n'étaient pas encore adoptées, mais qui lui paraissaient importantes dans le cadre des réformes politiques de grande ampleur entreprises par la Turquie : la loi sur les associations, le nouveau code pénal, la loi sur les cours d'appel intermédiaires, le code de procédure pénale, la législation portant création de la police judiciaire et la loi sur l'exécution des peines. Ces six textes législatifs ont été adoptés ou sont entrés en vigueur au 1^{er} juin 2005.

La période précédant l'ouverture des négociations a été principalement marquée par **la cristallisation autour de la question chypriote.**

L'union douanière entre la Turquie et l'Union européenne, entrée en vigueur le 31 décembre 1995, doit en effet être élargie aux dix nouveaux États qui ont rejoint l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Or, la Turquie, seule au sein de la communauté internationale, ne reconnaît pas la République de Chypre. Cette question a d'ailleurs été au centre des négociations lors du Conseil européen du 17 décembre 2004 ; la rédaction du paragraphe 19 des conclusions de ce Conseil est suffisamment confuse pour montrer le difficile compromis auquel les Chefs d'État et de gouvernement étaient parvenus :

19. Le Conseil européen a salué la décision de la Turquie de signer le protocole relatif à l'adaptation de l'accord d'Ankara, qui tient compte de l'adhésion des dix nouveaux États membres.

En conséquence, il s'est félicité de la déclaration de la Turquie selon laquelle « le gouvernement turc confirme qu'il est prêt à signer le protocole relatif à l'adaptation de l'accord d'Ankara avant l'ouverture effective des négociations d'adhésion et après que les adaptations qui sont nécessaires eu égard à la composition actuelle de l'Union européenne auront fait l'objet d'un accord et auront été finalisées ».

Dès le début de l'année 2005, les autorités turques ont indiqué que la question de la reconnaissance de la République de Chypre ne pouvait être réglée par la simple adaptation de l'accord d'Ankara. Ainsi, lorsque notre délégation a reçu le 8 mars 2005, au Palais du Luxembourg, des représentants de la commission de l'harmonisation avec l'Union européenne de la Grande Assemblée nationale de Turquie, le Président de cette commission,

Yasar Yakis, nous a indiqué : « *nous allons ajouter une réserve indiquant que cet acte d'extension de l'accord d'Ankara ne peut en aucun cas être compris comme une quelconque reconnaissance officielle d'un autre gouvernement que celui de la République turque de Chypre du Nord* ».

Pour autant, M. Yakis concluait son propos, en disant : « *Plus généralement, sur cette question chypriote, nous sommes conscients de l'absurdité de la situation, car Chypre siège autour de la table des négociations et aura, à de multiples occasions, la possibilité de faire jouer son droit de veto. D'un autre côté, l'Union européenne doit aussi se rendre compte qu'elle a importé en son sein les problèmes d'un État candidat et que la seule manière de résoudre cette question est de repartir sur les bases du plan Annan* ».

La Turquie a signé le 29 juillet dernier le protocole étendant l'accord d'association aux dix nouveaux États membres, en joignant cependant une déclaration, par laquelle, tout en se déclarant attachée à un règlement politique de la question chypriote, elle estime que « *la signature, la ratification et la mise en œuvre de ce protocole ne conduisent à aucune forme de reconnaissance de la République de Chypre* » et que « *la Turquie continuera de considérer que les autorités chypriotes grecques n'exercent autorité, contrôle et juridiction que sur le territoire au sud de la Buffer zone* » (également appelée ligne verte).

À la suite de cette déclaration, dont la France a considéré qu'elle pouvait vider de sa portée politique et pratique l'adhésion turque au protocole, l'Union européenne a elle-même adopté le 21 septembre 2005 une déclaration, dans laquelle elle regrette le geste « *unilatéral* » de la Turquie, qui « *doit appliquer sans réserve le protocole à l'ensemble des États membres* ». L'Union européenne « *escompte une mise en œuvre complète et non-discriminatoire du protocole, ainsi que la suppression de tous les obstacles à la libre circulation des marchandises, y compris la levée des restrictions imposées aux moyens de transport* ».

Enfin, l'Union rappelle qu'elle ne reconnaît comme sujet de droit international que la République de Chypre, État membre de l'Union européenne depuis le 1^{er} mai 2004, et que « *la reconnaissance de tous les États membres est une composante nécessaire du processus d'adhésion* ».

Lors de notre mission, nous avons naturellement évoqué à de nombreuses reprises la question chypriote. Il ressort de ces échanges que **les autorités turques, spécialement le Gouvernement, considèrent avoir fait un effort important sur la voie d'un règlement, en apportant un soutien appuyé au plan Annan lors du référendum du 24 avril 2004**. Or, le plan a été approuvé par les Chypriotes turcs et rejeté par les Chypriotes grecs. Le

vote positif des Chypriotes turcs est d'autant plus notable que l'ancien leader de cette communauté, Rauf Denktash, très lié à l'armée et au système kémaliste turcs, a fait campagne pour le non. Le Premier ministre turc nous a clairement indiqué sa disponibilité à discuter à nouveau de ce sujet, sur la base du plan Annan ; il a posé une « ligne rouge » très nette : le Nord ne doit pas être considéré comme une minorité, mais comme un partenaire à égalité avec le Sud.

En ce qui concerne plus directement l'extension de l'accord d'union douanière, le ministre turc des affaires étrangères, Abdullah Gül, a fait un pas extrêmement important, puisqu'il nous a rappelé que la Turquie s'était engagée à respecter l'Union douanière et que, en conséquence, si un conflit existe sur la définition des éléments de l'accord, **la Turquie respecterait la décision de la Cour de justice des Communautés européennes si celle-ci était saisie.** La Turquie considère en effet que le transport de marchandises, et donc l'ouverture des ports à des navires chypriotes, relève de la libre circulation des services et ne rentrerait pas de ce fait dans le champ d'application de l'union douanière, qui exclut les produits agricoles et les services. Cette attitude devra naturellement être confrontée aux réalités de **l'application de l'union douanière, dont la complète mise en œuvre – l'Union européenne l'a répété le 3 octobre 2005 – est une obligation pour la Turquie.**

3. Un contexte de fébrilité pour l'ouverture des négociations

Outre les conditions posées à la Turquie par l'Union européenne pour l'ouverture des négociations, il existait une autre condition que se posaient à eux-mêmes les Européens : l'adoption d'un « cadre de négociation », qui doit servir à organiser le processus des négociations (voir en annexe les conclusions du Conseil européen du 17 décembre 2004 à ce sujet). La Commission européenne a ainsi proposé le 29 juin 2005 un cadre, qu'elle a qualifié de « *rigoureux* », pour les négociations d'adhésion ; ce cadre fixe les principes directeurs, ainsi que les procédures à suivre dans les négociations. Les États membres de l'Union européenne ne sont tombés d'accord sur ce cadre de négociations que tard le lundi 3 octobre, après une ultime journée de discussions.

Depuis plusieurs semaines, les négociations au sein du Conseil entre les États membres étaient très intenses et difficiles ; elles ont d'ailleurs été douloureusement ressenties en Turquie, où l'impression devenait de plus en plus prégnante que l'Union en demandait toujours plus à la Turquie. Elles se sont cependant focalisées sur la position autrichienne qui souhaitait faire évoluer une phrase, pourtant reproduite à l'identique des conclusions du

Conseil européen du 17 décembre 2004 : « *l'objectif commun des négociations est l'adhésion* ». Dès 2004, cette phrase était cependant complétée par : « *ces négociations sont un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie à l'avance* ». Soutenu par une opinion publique et des partis politiques largement opposés à la perspective d'une adhésion de la Turquie à l'Union européenne, le gouvernement autrichien a obtenu quelques retouches très mineures au cadre de négociation, mais a surtout réussi à ce que, parallèlement à l'ouverture des négociations avec la Turquie, l'Union européenne ouvre les négociations avec la Croatie. Les Turcs ont ainsi parfois eu l'impression d'être « pris en otage » dans des discussions qui les dépassaient.

En définitive, le cadre de négociation reprend largement les conclusions du Conseil européen du 17 décembre 2004 : « *L'objectif commun des négociations est l'adhésion. Ces négociations sont un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie à l'avance. Tout en tenant compte de l'ensemble des critères de Copenhague, y compris la capacité d'absorption de l'Union, si la Turquie n'est pas en mesure d'assumer intégralement toutes les obligations liées à la qualité de membre, il convient de veiller à ce que la Turquie soit pleinement ancrée dans les structures européennes par le lien le plus fort possible* ».

En plus d'insister sur le plein respect des critères de Copenhague par la Turquie et sur la capacité d'absorption de l'Union, le cadre de négociations prévoit que la Commission européenne, de sa propre initiative ou à la demande d'un tiers des États membres, peut recommander la suspension des négociations en cas de « *violation sérieuse et persistante* » des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit. Le Conseil des ministres européens prendra une telle décision à la majorité qualifiée, et non à l'unanimité.

Au final, la réunion ministérielle d'ouverture des négociations avec la Turquie en vue de son adhésion à l'Union européenne a donc bien eu lieu le 3 octobre 2005, juste après la réunion du Conseil des ministres des affaires étrangères de l'Union qui a adopté le cadre des négociations.

II. LE DÉROULEMENT DES NÉGOCIATIONS

1. L'approfondissement du respect des critères politiques de Copenhague

Depuis plusieurs années, la Commission européenne fait état des progrès substantiels de la Turquie dans le respect des critères politiques de Copenhague grâce aux réformes politiques engagées depuis 2001 : plusieurs réformes constitutionnelles et de très nombreuses lois ont été adoptées pour satisfaire à ces critères.

Parallèlement, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, organisation dont la Turquie est membre depuis 1949, a clos le 22 juin 2004 la « procédure de suivi » du respect des obligations de ce pays, qui avait été engagée en 1996 en raison de « *graves violations des droits de l'Homme* ». L'Assemblée parlementaire a ainsi déclaré que la Turquie « *avait réalisé en à peine plus de deux ans plus de réformes que pendant les dix années précédentes* » et qu'elle « *a clairement démontré sa volonté et sa capacité à remplir les obligations statutaires qui lui incombent en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe* ». Ces obligations concernent principalement le respect des droits de l'Homme et le respect des décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme. Le « dialogue post-suivi », qui a alors été décidé pour continuer de suivre spécifiquement ce pays, n'a donné lieu à ce jour à aucun rapport de la Commission compétente de l'Assemblée parlementaire.

La Commission européenne a adopté le 9 novembre 2005 son rapport annuel sur les progrès réalisés par la Turquie, dans lequel elle réaffirme que « *la transition politique est en cours en Turquie* » et que ce pays « *continue à remplir suffisamment les critères politiques* » de Copenhague. La Commission ajoute : « *d'importantes réformes législatives, qui sont en vigueur à présent, devraient aboutir à des changements structurels, notamment dans le système judiciaire. Cependant, le rythme des réformes s'est ralenti en 2005* ».

Lors de notre mission, plusieurs de nos interlocuteurs ont en effet évoqué cette « pause » dans les réformes, après deux années de très intense activité législative et après la « joie » et le « soulagement » du 17 décembre 2004. **La Turquie s'est maintenant engagée dans une phase moins visible des réformes, à savoir leur mise en œuvre concrète et quotidienne par l'ensemble des autorités publiques et administratives.** Or, si les forces économiques et sociales se sont rapidement adaptées aux nouveaux enjeux, la pratique administrative reste particulièrement conservatrice.

a) Le rôle de l'armée

En ce qui concerne les relations entre civils et militaires, la Turquie a réformé le Conseil national de sécurité (MGK en turc). Celui-ci est dorénavant composé de sept civils et cinq militaires ; le nombre de personnes travaillant à son secrétariat a été notablement réduit et son Secrétaire général est un civil depuis octobre 2004. De plus, diverses mesures ont renforcé le contrôle parlementaire sur les dépenses militaires, qui ont été rendues un peu plus transparentes.

Les forces armées jouent toujours un rôle social fort dans la population et exercent une influence politique significative. Plusieurs officiers supérieurs continuent d'exprimer leur opinion sur des sujets de politique intérieure ou étrangère, principalement sur l'Irak, Chypre, le terrorisme, la laïcité ou les relations avec l'Union européenne. L'expression publique de ces officiers a parfois donné lieu à des réactions de l'État-major, montrant ainsi que l'armée était elle aussi traversée de différents courants de pensée.

Cette question a été longuement évoquée dans notre premier rapport sur la candidature de la Turquie, en avril 2004 ; nous serons naturellement amenés à y revenir lors de notre prochaine mission.

b) Le système judiciaire

L'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2005, de plusieurs lois a renforcé les réformes structurelles entreprises en matière judiciaire. Le code de procédure pénale représente notamment un pas important dans le rapprochement des procédures turques des standards européens et dans l'amélioration des droits de la défense et des simples témoins. En partenariat avec le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, la Turquie a lancé un vaste programme de formation des juges, notamment au sein de la récente académie de justice, dont le modèle est l'École nationale de la magistrature française. Tous les juges ont ainsi reçu une formation sur les dispositions et l'application de la Convention européenne des droits de l'Homme et le système judiciaire se conforme de plus en plus à la jurisprudence de la Cour. Enfin, plusieurs lois ont été adoptées pour améliorer le système pénitentiaire et y introduire des concepts nouveaux comme les travaux d'intérêt général ou la liberté surveillée.

Selon la Commission européenne, les rapports des ONG et des avocats notent une diminution importante des actes de torture ou de violence, dont la pratique varie considérablement selon les régions. La politique de tolérance zéro mise en œuvre par le gouvernement doit donc être poursuivie et renforcée, notamment en vue de lutter plus efficacement contre l'impunité. De plus, la situation dans la région du Sud-Est se détériore et l'on assiste à

l'augmentation des cas de violences et d'assassinats commis par des milices parallèles.

Par ailleurs, les associations constatent une meilleure prise en compte par la justice des crimes d'honneur, certains hommes ayant récemment été condamnés pour ce motif à la réclusion criminelle à perpétuité ; globalement, **les droits des femmes** bénéficient d'une plus grande attention, même si la violence à leur encontre reste très préoccupante. Là aussi, il s'agit de modifier en profondeur les mentalités : un sondage réalisé en 2005 indique que 55 % des femmes trouvent normal que les hommes les battent.

L'entrée en vigueur de nouvelles lois et de nouveaux codes n'a pas encore été assimilée par l'ensemble des autorités judiciaires et, dans l'attente des nouvelles jurisprudences de la Cour de cassation et du Conseil d'État, certains jugements de première instance ne les prennent pas en compte. Cependant, le Conseil d'État a annulé en juin 2005 deux décisions de tribunaux administratifs touchant aux droits des minorités religieuses, en se basant sur la Convention européenne des droits de l'Homme. **La diffusion de cette jurisprudence naissante dans l'ensemble de l'institution judiciaire est naturellement l'enjeu de la prochaine étape de la réforme du système judiciaire en Turquie.**

c) La liberté d'expression

La réduction des poursuites judiciaires et des condamnations attentatoires à la liberté d'expression est sensible et continue, notamment grâce à l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal. Cependant, **certaines articles** de ce code sont hérités d'anciennes dispositions relatives à « *l'offense contre les intérêts nationaux fondamentaux* » (article 305) ou à « *l'insulte contre l'État et les institutions* » (article 301) et **continuent parfois d'être interprétés de manière restrictive par certains procureurs et juges. Ils devront être amendés, si la diffusion de la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État n'est pas suffisante pour protéger la liberté d'expression.**

L'exemple le plus médiatique de cette interprétation stricte des dispositions du nouveau Code pénal est l'inculpation du romancier Ohan Pamuk par un procureur d'Istanbul, pour avoir « *ouvertement déprécié l'identité turque* ». Ohan Pamuk avait déclaré le 6 février 2005 dans un quotidien suisse que « *30 000 kurdes et un million d'Arméniens avaient été assassinés en Turquie* ». Le verdict de ce procès sera naturellement un test pour les autorités turques. Plusieurs autres journalistes ou écrivains, notamment Hrant Dink, Emin Karaca ou Ragip Zarakolu, sont poursuivis ou ont été condamnés pour avoir écrit des articles relatifs soit à la question

arménienne, soit à la question kurde, soit aux actions de l'armée turque. De même, plusieurs caricaturistes ou dessinateurs ont été poursuivis.

Si certains sujets, comme les questions kurde ou arménienne, restent particulièrement sensibles, car ils touchent à l'histoire de la construction de la République, la publication de livres y afférents est, selon l'association turque des éditeurs, plus facile qu'auparavant et, lorsqu'une poursuite est engagée contre une telle publication, les acquittements sont plus fréquents. Plus globalement, l'adoption d'une nouvelle loi sur la presse a permis des développements positifs et, selon le Conseil de la presse turque, aucun journaliste n'est aujourd'hui emprisonné en raison de son travail.

La question arménienne, qui a longtemps été figée dans une histoire officielle destinée à ne pas entacher la période de la fondation de la République, est maintenant ouverte au débat.

Notre mission en Turquie débutait au moment même où se tenait à Istanbul une conférence sur les Arméniens à la fin de l'Empire ottoman. Saisie par des mouvements ultra-nationalistes, le tribunal administratif a dans un premier temps annulé cette conférence, sur le seul fondement que l'équilibre entre les intervenants n'était pas respecté. Cette conférence, qui a en définitive eu lieu et qui a fait l'objet d'une grande mobilisation, notamment des milieux universitaires, a reçu un accueil très favorable d'une très large partie de la presse turque et a reçu le soutien du gouvernement turc ; un message d'Abdullah Gül, vice-Premier ministre, ministre des affaires étrangères, y a d'ailleurs été lu et, au-delà de la prudence naturelle sur ce sujet, il y exprimait clairement que « *la Turquie doit faire la paix avec elle-même et avec sa propre histoire* ».

Nous avons d'ailleurs rencontré, lors de notre visite à l'université Sabanci d'Istanbul, le professeur Halil Berktaş, l'un des organisateurs de la conférence. Il a tout d'abord insisté sur le fait que la conférence s'était très bien passée, à la fois d'un point de vue scientifique et en ce qui concerne la liberté d'expression. Elle ne traitait pas seulement de la question des événements de 1915, mais de toute cette période de la fin de l'Empire ottoman.

Pour Halil Berktaş, les massacres de 1915 constituent le premier grand génocide du XX^{ème} siècle ; pour autant, il a protesté vivement contre l'adoption par le Parlement européen, le 28 septembre 2005, d'une résolution demandant à la Turquie la reconnaissance de ce génocide, car pour lui c'est à la Turquie de faire son travail de mémoire. Depuis le Congrès de Vienne en 1815, les relations turco-européennes sont empreintes d'hypocrisie et ont développé une sorte d'amour-haine, les Européens demandant toujours plus aux Turcs. Halil Berktaş a constaté qu'**il n'a pas été demandé aux autres**

pays européens de revenir ainsi sur leur passé et il est normal d'appliquer les critères politiques de Copenhague à la situation actuelle de la Turquie, mais non à son histoire. Ainsi, l'application des critères doit empêcher des lois ou des règlements turcs de limiter la liberté d'expression, afin de permettre à ceux qui sont convaincus de l'existence d'un génocide d'en parler.

Cette position rejoint celle de nombreux intellectuels, pour lesquels **la reconnaissance du « génocide arménien » ne peut être que l'ultime étape d'un processus de débat et de meilleure connaissance des faits historiques.** Hrant Dink, Arménien de Turquie, fondateur de l'hebdomadaire *Agos* et condamné en octobre 2005 à six mois de prison avec sursis pour « *insulte délibérée à la race turque* », a été l'un des acteurs de cette conférence : selon lui, « *lorsqu'on évoque une période historique aussi douloureuse, lorsqu'on cherche à briser un tabou, il faut pouvoir créer une méthode* ». Car ce n'est pas seulement les autorités qu'il faut convaincre, mais la population elle-même, qui n'a encore qu'une version unilatérale et partielle de cette période. Dans ce contexte, **le processus de démocratisation, soutenu par la perspective européenne, permettra progressivement d'intégrer l'esprit critique dans l'apprentissage de l'histoire en Turquie.**

d) La liberté religieuse

Les progrès ont été extrêmement limités en ce qui concerne la liberté religieuse, tant pour la législation qu'en pratique. Malgré l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les associations, qui diminue nettement les possibilités d'interférence des autorités dans la vie des associations, le cadre légal ne reconnaît toujours pas le droit des communautés religieuses de créer des associations dotées de la personnalité juridique. Ceci touche à la fois les communautés non-musulmanes et les communautés musulmanes non-sunnites, principalement les Alevites dont le nombre de fidèles est estimé entre 15 et 20 millions de personnes.

Nous avons à nouveau rencontré **le patriarche œcuménique grec orthodoxe**, Sa Sainteté Bartholomée I^{er}, qui attendait avec « *angoisse* » le 3 octobre, car, pour lui, **ne pas commencer les négociations n'est pas une solution.** Pour autant, il nous a bien indiqué que, depuis février 2004, date de notre précédente mission, très peu de choses avaient changé : absence de personnalité juridique ; problèmes récurrents, notamment en ce qui concerne l'immobilier et les terrains, avec l'administration chargée de gérer les fondations ; absence de perspective pour la réouverture du séminaire d'Halki, fermé depuis 1971 ; *statu quo* sur l'obligation d'élire un citoyen turc au Patriarcat.

Sur ce sujet de « l'égalité » religieuse, comme sur la question arménienne, plusieurs de nos interlocuteurs ont insisté sur **la nécessité de**

faire évoluer les mentalités de la population en général, au-delà de l'adoption de réformes législatives ou administratives. En effet, l'éducation stricte, fortement teintée de nationalisme et ancrée dans la glorification du passé, est un véritable ciment pour la société et explique à la fois une certaine mentalité que l'on pourrait qualifier « d'obsidionale » et une forme de paranoïa sociale, où tout ce qui est étranger à la culture turque doit être assimilé.

e) La question kurde

La situation dans le Sud-Est se détériore depuis quelques mois avec la résurgence de la violence et du terrorisme. Cette dégradation fragilise naturellement les maigres progrès constatés en ce qui concerne le développement économique et social de la région. La situation des personnes déplacées reste critique et leur retour dans leurs villages d'origine est limité par de nombreux facteurs : absence d'infrastructures, sous-développement, présence de nombreuses mines terrestres.

Traditionnellement, la question kurde fait partie des sujets où l'armée et « l'État profond », hérauts du kémalisme, font primer leur politique, qui tend à nier l'existence d'un peuple kurde au nom de l'unité de la République et à limiter la question à celle du terrorisme. Dans ce contexte, l'octroi de droits culturels et sociaux trop généreux ne peut être accepté, car aboutissant à une « différenciation ».

Le gouvernement AKP ne relève pas de l'idéologie kémaliste et tente de trouver une voie nouvelle pour cette question. Le Premier ministre s'est ainsi rendu à Diyarbakir à la mi-août, puis dans une autre ville kurde à la mi-novembre, pour lancer des initiatives nouvelles, mais en restant dans une position d'équilibre précaire : si la République doit respecter les identités particulières, « *celles-ci doivent s'effacer, le moment venu, devant la citoyenneté turque* ». De plus, malgré les gigantesques besoins, le gouvernement n'a pas réussi à lancer un vaste programme de développement économique et social pour la région du Sud-Est, limité en cela par la résurgence de la violence et les maigres moyens budgétaires de l'État.

2. Les relations avec les pays voisins

Les conclusions du Conseil européen du 17 décembre 2004 et le cadre de négociation adopté le 3 octobre 2005 soulignent la nécessité pour la Turquie d'un engagement sans équivoque en faveur de relations de bon voisinage.

Malgré quelques tensions ces dernières semaines, le climat s'est nettement détendu entre la Turquie et **la Grèce** depuis le tremblement de terre qu'a connu Istanbul et sa région en 1999. Plusieurs visites de haut niveau, tant militaires que politiques, ont par exemple eu lieu en 2005. Cependant, les contentieux liés à la mer Égée persistent : délimitation du plateau continental, des eaux territoriales, de l'espace aérien, appartenance de certains îlots non habités...

En ce qui concerne **Chypre**, la Turquie met en avant son soutien au plan Annan, mais les perspectives d'une évolution de ce dossier sont suspendues dans l'attente des élections législatives qui auront lieu à Chypre au printemps 2006, voire jusqu'à l'élection présidentielle de 2008. Notre collègue, Louis Le Pensec, a sur ce sujet présenté une communication devant la délégation le 12 octobre 2005.

En tout état de cause, l'appartenance de la Grèce et de la République de Chypre à l'Union européenne permet à ces pays à la fois d'être pleinement informés des progrès réalisés par la Turquie et de peser sur chaque étape du processus de négociations, puisque celles-ci se tiennent dans le cadre d'une conférence intergouvernementale où toutes les décisions sont prises à l'unanimité des États membres.

La Turquie connaît également des relations difficiles avec **l'Arménie**, puisque cette frontière à l'extrémité orientale du pays est fermée depuis la guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan à propos du Haut-Karabagh. C'est pourquoi nous avons souhaité nous rendre à **Kars**, préfecture de près de 90 000 habitants frontalière avec l'Arménie. Pour l'anecdote, et sans que nous en fûmes informés au préalable, le dernier roman d'Orhan Pamuk paru en France, à la rentrée 2005, se déroule à... Kars.

Nous avons été frappés par la grande ouverture des habitants de ces confins et leur grande « envie d'Europe ». Nous avons par exemple rencontré des représentants des avocats, d'associations familiales ou de parents d'enfants handicapés, ainsi que des représentants des éleveurs. Toutes ces personnes, au courant à la fois des débats européens et français sur la Turquie, sont extrêmement favorables au rapprochement entre leur pays et l'Union européenne.

Le maire de Kars, Naif Alibeyoglu, est également président de l'association turque des autorités locales, homologue de notre association des maires de France. Il milite activement pour améliorer la coopération entre les pays et peuples du Caucase ; il a déjà franchi la frontière avec l'Arménie, par exemple pour se rendre à un festival organisé à Gumru (Arménie). Il a d'ailleurs invité le maire de cette ville à participer au festival de Kars : ce festival culturel du Caucase s'est tenu du 30 septembre au 2 octobre 2005 sur

le thème « *Notre avenir commun dans le Caucase* » et a rassemblé des artistes et des troupes de plusieurs pays (Turquie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Russie, Slovénie et Norvège). La ville de Kars est d'ailleurs jumelée à la fois avec une ville arménienne et avec une ville azérie.

Nous avons par ailleurs rencontré plusieurs conseillères du maire, qui, avec l'appui de la femme de ce dernier, se battent pour améliorer les droits des femmes en Turquie. Notre visite à Kars a d'ailleurs mis en lumière le rôle important joué par les femmes dans la société turque, ce qui ne peut cependant obérer les violences dont elles sont encore trop souvent les victimes. Au total, cette visite en province, qui s'est terminée par une rencontre avec des lycéens, nous a montré l'image d'une autre Turquie. Alors que l'image d'Épinal de la Turquie veut que les régions hors d'Istanbul, d'Ankara ou de l'Ouest du pays soient « arriérées », c'est tout le contraire que nous avons vu : des gens ouverts, dynamiques, tournés vers l'Europe et vers leurs voisins proches, malgré les difficultés dues à la géopolitique. Les habitants de ces régions attendent naturellement beaucoup de l'Europe et c'est en soutenant ce mouvement, ces initiatives locales, que nous permettrons à la Turquie d'avancer dans ses réformes et aux mentalités d'évoluer progressivement.

3. La reprise de l'acquis communautaire

La capacité de la Turquie à adopter et mettre en œuvre le cadre juridique de l'Union européenne, qui constitue l'un des critères de Copenhague, a connu des avancées sensibles, bien qu'inégales.

Le gouvernement a désigné le ministre de l'économie comme négociateur en chef pour le processus d'adhésion : chef d'entreprise, Ali Babacan est un fondateur du parti au pouvoir, l'AKP (parti de la justice et du développement). Il a obtenu la confiance des milieux économiques et a conduit l'économie turque sur la voie de la consolidation ; il sera à la fois l'interlocuteur principal de l'Union européenne et le relais des demandes de celle-ci auprès des administrations turques. Il a présenté en octobre le dispositif retenu pour conduire les négociations, qui s'appuie sur les services existants dans les ministères et sur le Secrétariat général pour l'Union européenne. Ce Secrétariat est dirigé depuis cet été par l'ancien représentant permanent turc auprès de l'Union européenne, Oguz Demiralp, qui a étudié dans une école francophone.

La Turquie doit, comme l'ensemble des pays candidats, transposer en droit interne l'ensemble du droit communautaire, appelé *acquis*, qui est estimé à presque 90 000 pages de journal officiel. Outre les problèmes de traduction, cet acquis doit au préalable être confronté à la législation turque existante, qui

doit donc être évaluée. Pour ce « criblage » (ou « screening »), l'acquis communautaire a été découpé par le cadre de négociations en 35 chapitres thématiques : libre circulation des marchandises, agriculture, pêche, fiscalité, environnement... L'ouverture et la fermeture de chacun de ces chapitres sera décidée au sein de la Conférence intergouvernementale à l'unanimité des États membres. Le cadre de négociations prévoit de surcroît que la fermeture de chacun des chapitres ne préjuge pas d'un accord global final sur l'ensemble de la reprise de l'acquis par la Turquie.

L'ouverture de certains chapitres de négociation, comme celui consacré à la libre circulation des marchandises, doit par ailleurs être liée à la bonne application de l'union douanière par la Turquie. Plusieurs problèmes subsistent, notamment en lien avec la propriété intellectuelle et industrielle, la contrefaçon ou les produits agricoles. Ainsi, la Turquie continue d'interdire l'importation d'animaux vivants de l'espèce bovine et de viande de bœuf et le projet d'étendre l'union douanière aux produits agricoles bruts et transformés ne pourra qu'être conditionné à la levée d'un tel embargo. En matière de contrefaçon, les saisies d'objets contrefaits révèlent la réalité du problème auquel sont confrontés les industriels français : en sont victimes des marques comme Vuitton ou Lacoste, des équipementiers électriques, ménagers ou encore de pièces automobiles (Legrand, Schneider, Tefal ou Valeo).

Au sein de cet immense travail de reprise de l'acquis, l'agriculture et l'environnement devront constituer des secteurs prioritaires d'action. L'agriculture a représenté 12 % du PNB turc en 2004 et les transferts publics vers ce secteur économique s'élèvent aujourd'hui à environ 4 % du PNB, soit un niveau représentant à peu près le double du niveau communautaire. Les résultats de l'agriculture sont pourtant peu encourageants, avec une productivité faible et un nombre de personnes employées très élevé (environ 8 millions de personnes, y compris beaucoup d'épouses non rémunérées). De plus, ce secteur économique n'a pas encore été touché par les réformes lancées depuis 2001, l'environnement fiscal et l'ouverture à la concurrence y sont par exemple déficients. Enfin, les préoccupations écologiques sont encore trop peu intégrées dans les autres politiques, notamment en ce qui concerne le développement du tourisme.

III. UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ VIABLE : LE DYNAMISME ET LES DIFFICULTÉS DE L'ÉCONOMIE TURQUE

1. Une économie de marché viable

L'économie turque a continué de se redresser très vigoureusement en 2004-2005, si bien que, dans son rapport annuel 2005, la Commission européenne indique : « *la Turquie peut être considérée comme dotée d'une économie de marché viable, pour autant qu'elle maintienne fermement le cap de sa récente stabilisation et de ses réalisations en matière de réformes. La Turquie devrait être en mesure de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union à moyen terme, à condition qu'elle poursuive fermement sa politique de stabilisation et adopte de nouvelles mesures décisives en terme de réformes structurelles* ».

	2000	2001	2002	2003	2004
Taux de croissance	7,4 %	- 9,4 %	7,8 %	5,9 %	9,9 %
Taux d'inflation	39,00 %	68,5 %	29,7 %	18,4 %	9,3 %
Solde budgétaire/PNB	- 10,5 %	- 16,5 %	- 13,5 %	- 11,9 %	- 7,1 %

Source : services économiques, Ambassade de France en Turquie

Ces statistiques montrent la nette consolidation macroéconomique du pays après la récession et la crise financière de 2001. Sous l'égide du FMI, qui a accordé au printemps 2005 une nouvelle tranche de financement, **les autorités continuent de mettre en œuvre un programme de réformes structurelles** : l'assainissement budgétaire s'est poursuivi, la dynamique de la dette s'est améliorée, l'inflation a continué de baisser et la croissance économique est restée forte. Des progrès considérables ont ainsi été accomplis en ce qui concerne la gestion et le contrôle des finances publiques, au prix d'un véritable assèchement des financements publics.

Le climat des affaires s'est nettement amélioré, notamment grâce à la vaste réforme du secteur bancaire et aux avancées dans la privatisation. En 2005, les privatisations se sont accélérées, en particulier dans des secteurs stratégiques et industriels lourds (télécommunication, raffinage pétrolier, sidérurgie). Sur le plan monétaire, la banque centrale est dirigée par un gouverneur indépendant depuis 2001 et les taux d'intervention ont baissé de manière importante depuis 2002 : lors d'une conférence au CEPII (centre d'études prospectives et d'informations internationales), Süreyya Serdengeçti, actuel Gouverneur de la Banque centrale, a ainsi relevé qu'en 2002, les taux d'intérêt se sont élevés à 72 % et qu'ils sont redescendus à 7,9 % en octobre 2005. Pour lui, l'une des difficultés reste la faible maturité des bons du trésor : pour la première fois, la Turquie a cependant pu, courant 2005, émettre des bons du trésor sur cinq ans !

Il faut par ailleurs noter la faiblesse persistante de la perception de l'impôt, l'inégalité devant le niveau de prélèvement entre citoyens et entre entreprises, ainsi que l'ampleur toujours problématique de l'économie informelle. Si le niveau de la richesse nationale par habitant s'élève à seulement 27 % de la moyenne communautaire (dans une Union à 15), cette statistique doit être largement relativisée, puisque l'économie grise est parfois estimée à 50 % du PIB total. Ce secteur informel est composé de plusieurs dizaines de milliers d'entreprises, souvent sous-traitantes d'entreprises établies.

De plus, la balance des opérations courantes et la balance commerciale sont nettement déficitaires, à la fois en raison de l'augmentation des importations consécutive à la hausse de la consommation intérieure et en raison de la faiblesse persistante des investissements directs étrangers en Turquie, qui représentent moins de 1 % du PNB depuis 2002. Cette faiblesse des investissements directs étrangers est une caractéristique importante de l'économie turque ; elle peut s'expliquer à la fois par l'image instable et très cyclique de cette économie, mais aussi par la faible volonté des entrepreneurs turcs d'ouvrir leur capital aux sociétés étrangères.

L'économie turque est en effet caractérisée à la fois par un tissu dense de PME-PMI, qui, à partir de la région d'Istanbul et de l'Ouest, se développe également au Sud du plateau anatolien (Konya, Adana, Antalya, Mersin...), et par la présence de grands conglomérats, qui restent sous l'influence de leurs familles fondatrices. Les six conglomérats familiaux majeurs regroupent environ 550 entreprises et pèsent 13 % du PNB turc en 2004. Ces conglomérats très dynamiques ont souvent été un allié obligé pour les groupes internationaux qui ont voulu s'implanter sur le marché turc. Les grands groupes turcs ont d'ailleurs créé la TUSIAD, homologue du MEDEF, qui est très active et efficace pour promouvoir le processus de réformes politiques, économiques et institutionnelles en Turquie.

Outre ces conglomérats familiaux, le poids du fonds de pension des personnels des forces armées, OYAK, est déterminant dans l'économie turque. Cet organisme de droit privé, lié au ministère de la défense, créé en 1961 et exempté de l'impôt sur les sociétés, a développé un puissant conglomérat : 7,9 milliards de dollars de chiffre d'affaires en 2004 et plus de 18 000 employés. OYAK a développé des partenariats avec de grandes entreprises étrangères souhaitant accéder au marché turc : par exemple, AXA dans les assurances et Renault pour l'automobile. Pour la sixième année consécutive, Renault est ainsi en tête des ventes de véhicules particuliers en Turquie, avec 19 % de part de marché et presque 85 000 véhicules vendus en 2004. Axa Oyak est de son côté le deuxième assureur en Turquie.

2. Les relations économiques entre la France et la Turquie : un marché très prometteur pour les entreprises françaises

Les exemples d'AXA et de Renault montrent bien l'importance des relations économiques entre la France et la Turquie. La France est le quatrième fournisseur de la Turquie, avec environ 6,3 % du marché, derrière l'Allemagne (14,7 %), l'Italie (8,7 %) et la Russie (7,6 %). La présence française est diversifiée et jouit d'une forte visibilité au travers de marques très connues. Pour autant, les relations se dégradent depuis la reconnaissance du génocide arménien par notre Parlement en 2001 et le capital de sympathie a encore baissé à la suite des diverses déclarations de personnalités françaises au sujet de la Turquie, notamment lors de la campagne référendaire. Deux appels d'offres majeurs ont d'ailleurs été perdus en 2005 par Thalès et Arcelor, alors que ces entreprises françaises étaient très bien positionnées.

Pourtant, les conseillers du commerce extérieur que nous avons rencontrés comparent les marchés européens, dorénavant matures, voire saturés, au marché turc qui constitue un important relais de croissance. Un marché de cette taille, disposant d'une telle croissance (presque 10 % en 2004) et d'infrastructures suffisamment efficaces, notamment en ce qui concerne le transport, est assez rare à proximité immédiate de la France. Les filiales françaises en Turquie sont d'ailleurs parmi les plus rentables des filiales de certains groupes. De plus, pour un certain nombre de groupes français, la Turquie est à la fois un marché intérieur en croissance rapide et une zone de réexpédition, de « rééclatement », vers les marchés de la région du Moyen-Orient, du Caucase et d'Asie centrale.

Enfin, il est important de rappeler deux des atouts majeurs de la Turquie. D'une part, sa position stratégique, notamment en matière hydrologique et énergétique. Proche des plus importants producteurs d'hydrocarbures, elle devient un débouché central pour l'expédition du pétrole

et du gaz : le nouveau pipeline BTC (Bakou-Tbilissi-Ceyhan) a ouvert la voie à de nombreux autres projets de ce type. La position géographique du pays, qui en fait une plaque tournante pour les échanges Europe – Asie – Moyen-Orient, explique également l'enjeu que constitue le développement des infrastructures de transport, notamment ferroviaires. D'autre part, la main d'œuvre turque est particulièrement volontaire ; selon plusieurs interlocuteurs au profil varié, elle est à la fois formée, efficace et rigoureuse.

Dans le contexte du processus de négociations avec l'Union européenne, qui va fortement contribuer à stabiliser et à « ouvrir l'horizon » de l'économie turque, les hommes d'affaires turcs, souvent francophones, en appellent aux entrepreneurs français pour investir ce marché.

*Ce n'est pas le but de la promenade qui est important,
mais les petits pas qui y mènent.*

Aphorisme zen

CONCLUSION

En conclusion, les importantes réformes législatives décidées par la Turquie depuis 2001 ont abouti à **des changements structurels majeurs dans le système juridique et économique**, même si le rythme de changements s'est ralenti en 2005. La liberté d'expression et la liberté religieuse nous semblent cependant constituer deux des domaines où les progrès doivent être approfondis. Au-delà du nécessaire complément législatif aux réformes, la priorité doit dorénavant être donnée à leur mise en œuvre complète par l'ensemble des autorités publiques, à tout niveau et dans toutes les régions de Turquie. Ce travail nécessite du temps, de la patience et de la pédagogie, car modifier les comportements et les mentalités ne s'impose pas de l'extérieur, mais doit se conquérir par la conviction et l'expérience.

Notre mission en Turquie, à quelques jours de l'ouverture programmée des négociations avec l'Union européenne, nous a permis de confirmer que les progrès en vue du respect des critères de Copenhague sont importants et constants.

Nous avons également pu mesurer les conséquences que pouvaient entraîner certaines déclarations ou certaines positions prises dans notre pays ou dans d'autres pays membres de l'Union européenne. Les Turcs nous répètent à l'envi que leur modèle républicain est celui de la France, notamment du point de vue de la laïcité ou de l'organisation administrative et institutionnelle. Leur déception est d'autant plus profonde devant les « petites phrases » péremptoires, les comportements et les suffisances manifestés par certains visiteurs officiels français que le dialogue politique franco-turc, comparé à l'empressement de la plupart de nos partenaires européens, est extrêmement faible. Au-delà de telle ou telle position vis-à-vis de la candidature turque à l'Union européenne, il s'agit ici tout simplement de se

parler et d'avoir des relations normales avec un pays d'une telle importance historique, culturelle, démographique, économique et géostratégique.

Le 3 octobre 2005, les États membres de l'Union européenne ont décidé à l'unanimité d'ouvrir des négociations avec la Turquie ; ces négociations doivent être menées de manière rigoureuse et honnête. Il ne s'agit plus pour la Turquie de réaliser telle ou telle condition à une date précise, dans l'attente qu'une énième porte s'ouvre ; il s'agit d'ouvrir chaque dossier l'un après l'autre et de prendre le temps de résoudre les problèmes, en commun, sans couperet mélodramatique.

Rappelons d'ailleurs que le terme de « négociation » est assez impropre, puisque les négociations ne portent pas sur la substance même de l'acquis communautaire, que tout État candidat s'engage à transposer intégralement dans son droit national, mais sur d'éventuelles périodes de transition.

Le chemin que suit la Turquie depuis 2001, c'est l'Union européenne qui en est le l'aiguillon et le gardien et ce chemin est aussi important que le but à atteindre. D'ailleurs, nul ne peut dire ce que seront devenus la Turquie et l'Union européenne dans dix ou quinze ans ; l'objectif doit fondamentalement être apprécié au regard de l'importance géostratégique de ce pays, en se projetant dans le monde éclaté et multipolaire du XXI^{ème} siècle. Durant cette période, l'acquis communautaire aura continué de croître, notamment dans le secteur de la coopération policière et judiciaire, et la Turquie aura réalisé la substance des transferts de souveraineté que l'adhésion suppose.

La Turquie et l'Union européenne décideront alors ensemble, sans que l'une n'impose sa position à l'autre, la nature et l'ampleur du lien qui les unit, car nous sommes persuadés que la Turquie et l'Union européenne ont en tout état de cause un avenir et un destin communs.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

La délégation s'est réunie le mardi 13 décembre 2005 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par les rapporteurs, MM. Robert Del Picchia et Hubert Haenel, le débat suivant s'est engagé :

M. Jacques Blanc :

Le groupe d'amitié France-Turquie, que je préside, s'est rendu en Turquie en novembre dernier ; au terme de cette mission, je partage totalement les analyses présentées dans le rapport d'information. Nos rencontres, utiles et agréables, nous ont permis d'avoir des entretiens avec de nombreux acteurs de la vie politique ou économique turque : notamment le Président de la Grande Assemblée nationale, du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, des maires, mais aussi le délégué de la Commission européenne à Ankara, le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'économie, qui a été désigné comme négociateur en chef pour le processus de négociation avec l'Union européenne.

Je retiens tout d'abord deux éléments marquants. Premièrement, la grande amertume des Turcs par rapport aux comportements ou aux propos de certains Français. La France était vue comme un ami solide et sûr de la Turquie. Or, si les positions officielles de la France sont restées stables, certaines déclarations ont blessé et on ne mesure pas assez l'impact qu'elles ont eues. Ce climat de frustration souligne l'importance des manifestations de ceux qui veulent cultiver l'amitié entre nos deux pays. Deuxièmement, l'importance des réformes. La Turquie est certainement un des seuls pays au monde à avoir mené d'aussi importantes réformes en si peu de temps ; dans ce contexte, on comprend qu'il puisse y avoir un temps de latence entre la décision et sa mise en œuvre complète. Ce temps est notamment indispensable pour former les magistrats aux nouvelles dispositions.

En tout cas, le pays est en marche et il a prouvé qu'il était capable d'aller de l'avant ; la perspective européenne a été un facteur déclenchant et constitue un moteur qui favorise cette évolution heureuse. Incontestablement, il y a un mouvement et une volonté, que le Gouvernement maîtrise pour le moment. La demande d'adhésion à l'Union européenne n'est pas contestée en Turquie, mais que deviendra cette volonté dans dix ou douze ans, si le processus est lent ? Naturellement, il reste des choses à faire et certaines

attitudes sont difficiles à accepter. Nous étions en Turquie lors du match de football Turquie-Suisse et la violence qui a eu lieu est inadmissible. Par ailleurs, des interprétations diverses peuvent être données aux nouveaux événements qui se produisent dans la région du Sud-Est, où vit principalement la communauté kurde.

Chypre reste par ailleurs un sujet majeur, même si les autorités turques nous ont bien précisé qu'elles seraient favorables à l'ouverture des ports et aéroports turcs aux navires et avions chypriotes, sous condition de réciprocité pour Chypre-Nord. Ce problème est épineux, mais me semble pouvoir être maîtrisé.

En ce qui concerne les Arméniens, le mot génocide a blessé les Turcs et je suis d'accord avec le rapport d'information pour dire que c'est la perspective historique, certainement après un cheminement complexe, qui pourra nous faire sortir de cette situation difficile.

Au final, je souscris pleinement aux conclusions du rapport qui nous est soumis et je crois capital de renforcer les échanges entre la France et la Turquie, par exemple en créant un Office franco-turc pour la jeunesse. Le handicap le plus évident de ce dossier est en effet la méconnaissance de la réalité de la Turquie et de celle de l'Europe.

M. Yann Gaillard :

Il est évident que l'amertume turque est énorme et dramatique. Sur le plan bilatéral, nous devons améliorer nos relations culturelles et économiques. C'est une nécessité absolue.

Plus généralement, tant qu'on pouvait croire à une Europe-puissance, c'est-à-dire avant l'échec du référendum, la Turquie était un os bien difficile à avaler. D'ailleurs, ce n'est pas sans lien avec l'insistance des États-Unis et de la Grande-Bretagne à soutenir sa candidature. Or, l'idée d'une Europe-puissance est morte pour longtemps et nous devons maintenant organiser l'espace européen au mieux de nos intérêts. Dans cette hypothèse, il n'existe aucune raison de ne pas aller de l'avant dans nos rapports avec la Turquie.

M. Pierre Fauchon :

La candidature de la Turquie doit être appréciée par rapport à la situation dans laquelle est l'Europe aujourd'hui, c'est-à-dire une situation où le projet d'une Europe-puissance est reporté aux calendes grecques ! La Grande-Bretagne nuit davantage au concept de l'Europe-puissance que l'entrée éventuelle de la Turquie. Je suis en effet convaincu que ce pays rallierait le camp de ceux qui ont une ambition européenne. De plus, à la

différence de la Grande-Bretagne, la Turquie n'a pas de plan B, de position de repli : on oublie trop souvent qu'elle s'entend plutôt mal avec le monde arabe. Comme il s'agit d'un peuple ambitieux, nombreux et dynamique, il ira nettement plus dans le sens d'une Europe-puissance que certains pays de l'Est de l'Europe.

À l'occasion du voyage du groupe d'amitié en Turquie, j'ai été frappé de l'ignorance en France des réalités turques et de l'histoire. Par exemple, si l'on compare Soliman le magnifique avec Charles Quint, Henri VIII ou François 1^{er}, on constate que le système politique ottoman était nettement plus évolué, que ce soit du point de vue administratif, culturel ou judiciaire. Ainsi, lorsqu'il créait une mosquée, il créait autour tout un quartier avec une école, un restaurant, un hôpital... Ce modèle de civilisation était très avancé pour le XVII^e siècle. De plus, les évolutions de la Turquie ne datent pas seulement d'Atatürk : lorsque nous nous sommes rendus au Conseil d'État, nous avons vu la plaque commémorative de sa création, qui datait du milieu du XIX^e siècle.

Il est vrai que l'État de droit n'est pas parfait en Turquie, mais que n'aurait-on dit si l'affaire d'Outreau s'était déroulée en Turquie ! Certains exemples montrent que l'organisation juridique y est forte : par exemple, un tribunal administratif peut décider de convoquer un nouveau jury pour réexaminer la copie d'un candidat, ce qui est inconcevable en France.

M. Roland Ries :

Le processus en cours est relativement pervers, car les Européens demandent aux Turcs de faire des progrès dans un certain nombre de domaines, sans pour autant les assurer du résultat. Cette situation, où des conditions dures leur sont imposées sans se prononcer sur l'issue, est difficile à gérer pour eux et peut expliquer leur amertume.

M. Yann Gaillard :

Ce fut le cas pour l'ensemble des pays candidats.

M. Roland Ries :

J'ai l'impression que les conditions posées à la Turquie sont plus sévères, plus dures, et, au final, le processus présente beaucoup d'inconvénients.

Sur le fond, mon opinion n'est pas arrêtée sur cette question. La construction d'une Europe politique – terme que je préfère à celui d'Europe-puissance – sera encore plus difficile si l'élargissement continue de manière inconsiderée, alors même que nous avons déjà des difficultés avec les

dix nouveaux entrants. Si, comme moi, on ne renonce pas à la perspective d'une entité politique européenne, il est nécessaire de définir des frontières. Sinon, on fait une zone de libre-échange, comme le souhaitent les Britanniques. Je reste pour ma part sur l'idée d'une Europe politique avec des frontières définies. Enfin, il est incontestable que la Turquie pose des problèmes évidents en terme de géopolitique.

M. Louis de Broissia :

Les Français se sont exprimés le 29 mai lors du référendum et la question turque a joué un rôle dans ce scrutin. Quels que soient les progrès de la Turquie, il existe toujours un problème d'image : les images du film *Midnight express*, celles du match de football Turquie-Suisse ou celles montrant le sort fait aux femmes resteront inscrites longtemps dans les mémoires. La situation d'Istanbul me semble à cet égard différente de celle des régions plus continentales de Turquie. En tout cas, nous ne devons pas avoir à nous justifier auprès des Turcs, car c'est la Turquie qui demande à adhérer à l'Union européenne et qui doit montrer sa volonté d'intégration. L'Europe a déjà du mal à se construire et j'ai des réticences à croire que nous ayons une quelconque repentance à exprimer vis-à-vis des Turcs.

En ce qui concerne le génocide arménien, je me suis battu, lors de la discussion de la proposition de loi sur sa reconnaissance, pour que la France reconnaisse tous les génocides du XXe siècle : juif, tzigane, rwandais, cambodgien, tibétain... On a voulu faire du révisionnisme historique sur un génocide, alors qu'il y en a eu tant d'autres, et je peux de ce point de vue comprendre la réaction turque.

M. Robert Bret :

J'ai simplement deux questions à poser. Pouvez-vous compléter les éléments de votre rapport qui concernent la question kurde ? Par ailleurs, quelle est l'appréciation des autorités turques sur la situation en Irak ? J'ai interrogé à ce sujet le ministre des affaires étrangères irakien, qui est kurde ; il m'a répondu que les relations avec la Turquie étaient excellentes. Or, le Kurdistan irakien dispose maintenant d'une relative richesse grâce aux ressources pétrolières.

M. Robert Del Picchia :

Nous n'avons pas approfondi ces deux questions lors de notre mission, car elle se déroulait à quelques jours de l'ouverture programmée des négociations. Elle s'est donc concentrée naturellement sur les éléments d'actualité dans les relations entre l'Union européenne et la Turquie. Lors de notre prochaine mission, nous développerons ces deux sujets importants.

Le processus d'ouverture des négociations est une bonne chose en lui-même, car il favorise les investissements économiques en donnant un horizon stable à l'économie turque et il oblige au respect des critères politiques de Copenhague.

Ce processus ne conduit pas inéluctablement à l'adhésion et rien ne permet de dire que les Turcs eux-mêmes voudront l'adhésion à la fin des négociations.

M. Hubert Haenel :

Nous devons en tout état de cause rester prudents sur ce dossier, car la question de l'islamisme peut surgir assez facilement.

Je voudrais conclure, en rappelant l'importance de la tonalité et de la forme du débat, au-delà de l'opinion de chacun sur la candidature turque. On a l'habitude de dire que ce qui est excessif est insignifiant, mais c'est faux lorsqu'il s'agit de relations entre deux pays, deux peuples, car les excès de langage laissent des traces profondes et sont donc particulièrement dommageables.

*

À l'issue de ce débat, la délégation a autorisé la publication du rapport d'information.

CARTES

ANNEXES

Programme de la mission en Turquie
de MM. Robert Del Picchia et Hubert Haenel
(25 septembre – 1^{er} octobre 2005)

Dimanche 25 septembre :

- 17h00 : arrivée à Ankara.
- 20h00 : Dîner de travail avec la Chancellerie et les chefs de service de l'Ambassade.

Lundi 26 septembre :

- 10h00 : Cérémonie au Mausolée Atatürk (dépôt de gerbe et visite du musée).
- 11h00 : Entretien avec le Président de la Commission de l'harmonisation avec l'Union européenne, M. Yasar Yakis.
- 12h00 : Présentation de la situation économique de la Turquie (mission économique).
- 13h00 : Déjeuner de travail organisé par la mission économique avec des représentants de la communauté d'affaires française.
- 15h00 : Entretien avec le Vice-premier ministre, ministre des affaires étrangères, M. Abdullah Gül.
- 17h30 : Entretien avec le Premier ministre, M. Recep Tayyip Erdogan.
- 20h00 : Dîner officiel offert par M. Yakis au restaurant Triliye.

Mardi 27 septembre :

- 8h00 : Petit déjeuner avec le chef de la délégation de la Commission européenne, M. Kretschmer.
- 10h00 : Entretien avec le Président de la Grande Assemblée nationale de Turquie, M. Bulent Arinç.
- 12h00 : Entretien avec le Président de la commission parlementaire mixte Union européenne-Turquie, M. Aydin Dumanoglu.

- 13h00 : Déjeuner à la Grande Assemblée offert par M. Dumanoglu.
- 15h00 : Visite du musée des civilisations anatoliennes et de la citadelle d'Ankara.
- 16h00 : rencontre au lycée Charles de Gaulle avec le comité de gestion du lycée (M. Del Picchia).
- 16h00 : Entretien avec le Père Patrice Jullien de Pommerol SJ (situation des minorités religieuses). (M. Haenel)
- 17h30 : Réunion de travail avec les attachés militaires français en poste à Ankara.
- 19h00 : Entretien avec Jean-Jacques Heintz, magistrat, responsable du programme réforme de la justice du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.
- 19h30 : Dîner avec des invités turcs et français.

Mercredi 28 septembre :

- 9h45 : Départ d'Ankara pour Kars
- 11h25 : Arrivée à Kars
- 12h30 : Déjeuner avec des représentants d'associations et d'organisations non gouvernementales.
- Visite d'une exploitation agricole et entretien avec des responsables agricoles, puis visite du site d'Ani
- 18h30 : entretien avec le maire de Kars, M. Naif Alibeyoglu.
- Dîner offert par le maire de Kars.

Jeudi 29 septembre :

- 9h00 : entretien avec le préfet, M. Nevzat Turhan.
- 10h15 : visite au lycée des Beaux-arts de Kars
- 12h15 : Départ pour Istanbul
- 16h00 : Arrivée à Istanbul

- 17h00 : Visite du centre d'études européennes de l'Université Bahcesehir
- 18h30 : Réception offerte par l'Ambassadeur au Palais de France.

Vendredi 30 septembre :

- 10h00 : visite de l'Université Sabanci (dans la partie asiatique de la ville).
- 13h00 : Déjeuner offert par la TUSIAD.
- 15h00 : réunion de travail avec les conseillers du commerce extérieur.
- 17h00 : Entretien avec le Patriarche Bartholomée Ier.
- 20h00 : Dîner offert par le Consul général au Palais de France.

Samedi 1er octobre :

- 9h05 : Départ pour Paris.

Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004

Conclusions de la présidence (extrait relatif à la Turquie)

17. Le Conseil européen a rappelé ses précédentes conclusions concernant la Turquie, dans lesquelles il avait estimé, à Helsinki, que la Turquie était un pays candidat, qui a vocation à rejoindre l'Union sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux autres pays candidats, puis déclaré que, s'il décidait, lors de sa réunion de décembre 2004, sur la base d'un rapport et d'une recommandation de la Commission, que la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague, l'Union européenne ouvrirait sans délai des négociations d'adhésion avec ce pays.

18. Le Conseil européen a salué les progrès décisifs accomplis par la Turquie dans son vaste processus de réforme et s'est déclaré convaincu que la Turquie poursuivrait ce processus. Par ailleurs, il attend de la Turquie qu'elle poursuive activement ses efforts pour mettre en vigueur les six textes législatifs spécifiques mentionnés par la Commission. Il convient de faire en sorte que le processus de réforme politique soit irréversible, qu'il soit pleinement mis en oeuvre, de manière effective et dans tous ses aspects, notamment en ce qui concerne les libertés fondamentales et le respect intégral des droits de l'homme. À cet effet, ce processus continuera à être suivi de près par la Commission, qui est invitée à continuer d'en rendre compte régulièrement au Conseil, en abordant tous les sujets de préoccupation recensés dans le rapport et la recommandation présentés par la Commission en 2004, notamment pour ce qui est de la mise en oeuvre de la politique de tolérance zéro à l'égard de la torture et des mauvais traitements. L'Union européenne continuera de suivre attentivement les progrès réalisés dans les réformes politiques sur la base d'un partenariat pour l'adhésion énonçant les priorités du processus de réforme.

19. Le Conseil européen a salué la décision de la Turquie de signer le protocole relatif à l'adaptation de l'accord d'Ankara, qui tient compte de l'adhésion des dix nouveaux États membres.

En conséquence, il s'est félicité de la déclaration de la Turquie selon laquelle « le gouvernement turc confirme qu'il est prêt à signer le protocole relatif à l'adaptation de l'accord d'Ankara avant l'ouverture effective des négociations d'adhésion et après que les adaptations qui sont nécessaires eu égard à la composition actuelle de l'Union européenne auront fait l'objet d'un accord et auront été finalisées ».

20. Le Conseil européen, tout en soulignant la nécessité d'un engagement sans équivoque en faveur de relations de bon voisinage, a pris note

avec satisfaction de l'amélioration des relations de la Turquie avec ses voisins; il s'est félicité que la Turquie soit disposée à continuer de coopérer avec les États membres concernés en vue du règlement des différends frontaliers non résolus, dans le respect du principe du règlement pacifique des différends énoncé dans la Charte des Nations Unies. Conformément à ses précédentes conclusions, notamment celles qu'il a adoptées à Helsinki sur cette question, le Conseil européen a fait le point de la situation en ce qui concerne les différends qui subsistent et s'est félicité des contacts exploratoires qui ont eu lieu à cette fin. À cet égard, il a rappelé son point de vue selon lequel les différends non résolus qui ont des répercussions sur le processus d'adhésion, devraient au besoin être portés devant la Cour internationale de justice en vue de leur règlement. Le Conseil européen sera tenu au courant des progrès réalisés, qu'il examinera selon qu'il conviendra.

21. Le Conseil européen a pris acte de la résolution adoptée par le Parlement européen le 15 décembre 2004.

22. Le Conseil européen s'est félicité de l'adoption des six textes législatifs mentionnés par la Commission. Il a décidé que, à la lumière de ce qui précède et compte tenu du rapport et de la recommandation de la Commission, la Turquie remplit suffisamment les critères politiques de Copenhague pour que soient ouvertes des négociations d'adhésion, à condition que ce pays mette en vigueur ces six textes législatifs spécifiques.

Il a invité la Commission à présenter au Conseil une proposition relative à un cadre de négociation avec la Turquie, sur la base des éléments figurant au point 23. Il a demandé au Conseil de parvenir à un accord sur ce cadre en vue de l'ouverture de négociations le 3 octobre 2005.

Cadre de négociation

23. Le Conseil européen est convenu que les négociations d'adhésion avec les différents pays candidats seront fondées sur un cadre de négociation. Chaque cadre, qui sera établi par le Conseil sur proposition de la Commission en tenant compte de l'expérience acquise dans le cadre du cinquième élargissement et de l'évolution de l'acquis, comportera les éléments ci-après, en fonction des mérites propres de chaque État candidat, de sa situation et de ses caractéristiques spécifiques :

- À l'instar des négociations précédentes, ces négociations, qui se dérouleront dans le cadre d'une Conférence intergouvernementale à laquelle participeront tous les États membres, d'une part, et l'État candidat concerné, d'autre part, et où les décisions doivent être prises à l'unanimité, s'articuleront autour d'un certain nombre de chapitres couvrant chacun un domaine spécifique. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, fixera des critères de référence pour la clôture provisoire et, le cas échéant, l'ouverture de chaque chapitre; selon le chapitre examiné, ces critères concerneront l'alignement

des législations et des résultats satisfaisants obtenus dans la mise en œuvre de l'acquis, ainsi que les obligations découlant des relations contractuelles avec l'Union européenne.

De longues périodes transitoires, des dérogations, des arrangements spécifiques ou des clauses de sauvegarde permanentes, c'est-à-dire des clauses pouvant être invoquées en permanence comme base pour des mesures de sauvegarde, pourront être envisagés. La Commission inclura de telles dispositions, le cas échéant, dans les propositions qu'elle élaborera pour chaque cadre, dans des domaines tels que la libre circulation des personnes, les politiques structurelles ou l'agriculture. En outre, les différents États membres devraient pouvoir intervenir un maximum dans le processus de décision concernant l'instauration, à terme, de la libre circulation des personnes. Les dispositions transitoires ou les clauses de sauvegarde devraient faire l'objet d'un réexamen sous l'angle de leur incidence sur la concurrence ou sur le fonctionnement du marché intérieur.

- Les aspects financiers de l'adhésion d'un État candidat doivent être pris en compte dans le cadre financier applicable. Par conséquent, les négociations d'adhésion qui doivent encore être ouvertes avec des candidats dont l'adhésion pourrait avoir des conséquences financières importantes ne sauraient être conclues qu'après l'établissement du cadre financier pour la période débutant en 2014 et les réformes financières qui pourraient en découler.

- L'objectif commun des négociations est l'adhésion.

Ces négociations sont un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie à l'avance.

Tout en tenant compte de l'ensemble des critères de Copenhague, si l'État candidat n'est pas en mesure d'assumer intégralement toutes les obligations liées à la qualité de membre, il convient de veiller à ce que l'État candidat concerné soit pleinement ancré dans les structures européennes par le lien le plus fort possible.

- En cas de violation grave et persistante par un État candidat des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit sur lesquels l'Union est fondée, la Commission, agissant de sa propre initiative ou à la demande d'un tiers des États membres, recommandera la suspension des négociations et proposera les conditions à remplir pour qu'elles soient reprises.

Après avoir entendu l'État candidat, le Conseil statuera à la majorité qualifiée sur cette recommandation et décidera de la suspension éventuelle des négociations et des conditions de leur reprise. Les États membres agiront au sein de la CIG conformément à la décision du Conseil, sans préjudice de la règle

générale de l'unanimité applicable dans le cadre de la CIG. Le Parlement européen sera informé.

- Parallèlement aux négociations d'adhésion, l'Union entamera avec chaque État candidat un dialogue politique et culturel approfondi. La société civile sera également associée à ce dialogue sans exclusive, l'objectif étant de renforcer la compréhension mutuelle en rapprochant les peuples.

Cadre de négociation pour la Turquie

Déclaration d'ouverture de l'Union européenne pour la conférence d'adhésion avec la Turquie

1. Au nom des États membres de l'UE, je suis très heureux d'accueillir aujourd'hui les éminents représentants de la Turquie à l'occasion de la Conférence intergouvernementale d'ouverture du processus de négociation avec votre pays.
2. Il existe déjà des liens étroits et bien établis entre votre pays et l'Union européenne. Nous avons conclu des relations contractuelles pour la première fois en 1963, lorsque nous avons signé notre accord d'association, connu sous le nom d'accord d'Ankara. En 1995, nous sommes passés à la dernière étape de l'union douanière et, en 1999, le Conseil européen d'Helsinki a décidé que la Turquie était un pays candidat. Il s'agit là d'importantes étapes qualitatives, en termes tant politiques qu'économiques. La date d'aujourd'hui est un autre jalon important dans l'évolution de ces relations.

L'accord d'association continuera de constituer le cadre de nos relations au cours de la période précédant l'adhésion. En permettant la réalisation de progrès vers une extension des libertés qui sont le fondement de la Communauté, notamment en libéralisant les échanges entre votre pays et la Communauté, et en promouvant la coopération économique et financière entre nous, il reste un élément essentiel de nos relations sans cesse plus étroites.

3. Depuis que la Turquie a introduit sa demande d'adhésion en avril 1987, des décisions successives du Conseil européen ont défini la stratégie et les moyens pour préparer la perspective européenne de votre pays. Cela inclut un partenariat pour l'adhésion, qui est soutenu par une aide financière de préadhésion substantielle.
4. Nous rappelons les conclusions du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004. Nous constatons que les six textes législatifs mentionnés par la Commission sont effectivement entrés en vigueur, comme le demandait le Conseil européen, et nous espérons qu'ils seront mis en œuvre intégralement conformément à l'État de droit et au respect des droits de l'homme et des

libertés fondamentales. Nous prenons également acte de la signature du protocole concernant l'adaptation de l'accord d'Ankara. La position de la Communauté européenne et de ses États membres a été énoncée dans leur déclaration du 21 septembre 2005, qui faisait suite à la déclaration de la Turquie du 29 juillet 2005.

Le Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004 avait demandé au Conseil de parvenir à un accord sur un cadre pour nos négociations. Ce cadre de négociation a été arrêté par le Conseil sur la base d'une proposition de la Commission. Il tient compte de l'expérience acquise dans le cadre du cinquième processus d'élargissement et de l'évolution de l'acquis et il a été élaboré en fonction des mérites propres de la Turquie, de sa situation et de ses caractéristiques. Il indique clairement les exigences spécifiques du processus que nous engageons aujourd'hui.

Le Conseil européen a également décidé que, parallèlement aux négociations d'adhésion, l'Union entamera avec chaque État candidat un dialogue politique et culturel approfondi, auquel la société civile sera également associée. Ce dialogue se révélera utile pour améliorer la compréhension mutuelle et favoriser de part et d'autre un débat sur tous les aspects de nos relations.

5. Les négociations que nous engageons aujourd'hui sont fondées sur l'article 49 du traité sur l'Union européenne. Permettez-moi de rappeler que ces négociations ont lieu dans le cadre d'une conférence intergouvernementale à laquelle participent tous les États membres ainsi que votre pays. Comme pour toutes les conférences intergouvernementales, les décisions seront prises à l'unanimité. Il appartiendra aux États membres de décider le moment venu si les conditions sont réunies pour conclure les négociations.
6. Nous rappelons qu'il est nécessaire que la Turquie continue d'œuvrer pour une mise en œuvre complète et effective de la stratégie de préadhésion et de réformes, notamment en ce qui concerne le renforcement de l'indépendance et un meilleur fonctionnement du pouvoir judiciaire, l'exercice des libertés fondamentales (liberté d'association, d'expression et de religion), les droits culturels, la poursuite de l'alignement des relations entre les sphères civile et militaire sur les pratiques européennes et la situation dans le sud-est du pays. Cela devra garantir le côté irréversible du processus de réforme politique. Conformément à l'engagement pris par la Turquie en faveur de la paix et de la stabilité ainsi que du développement de relations de bon voisinage - y compris des solutions aux questions bilatérales en suspens – il conviendrait que la Turquie encourage activement la coopération régionale, ce qui devrait contribuer à la stabilité dans la région.

7. Depuis la fin de 1998, la Commission a présenté des rapports réguliers au Conseil, passant en revue les progrès que votre pays a réalisés au regard des critères de Copenhague, et en particulier le rythme auquel vous adoptez et appliquez l'acquis. La mise en œuvre du partenariat pour l'adhésion et les progrès accomplis dans l'adoption de l'acquis sont examinés au sein des instances de l'accord d'association. Comme pour les autres pays candidats, le suivi des engagements que vous avez pris jouera un rôle essentiel pour étayer les décisions du Conseil sur la conduite des négociations avec votre pays.
8. La mise en œuvre effective de l'acquis à la date prévue, ainsi que la nécessité de développer vos capacités administratives et judiciaires de manière à pouvoir atteindre cet objectif, sont des conditions préalables à l'adhésion. C'est pourquoi, la convergence avec l'acquis, que vous avez déjà amorcée, devrait maintenant être renforcée. Vous devrez également tenir compte de l'évolution de l'acquis depuis l'ouverture des négociations. L'acquis comprend les objectifs et les principes sur lesquels l'Union est fondée, tels qu'ils sont énoncés dans le traité sur l'Union européenne. Il s'agit d'une communauté de valeurs, que tout membre doit pleinement partager.
9. Le processus sera rigoureux et exigeant. Mais nous sommes convaincus de votre détermination et de votre engagement et nous vous soutiendrons dans vos efforts. Nous sommes heureux d'engager aujourd'hui ce processus avec vous.

CADRE DE NÉGOCIATION

Principes régissant les négociations

1. Les négociations seront menées en fonction des mérites propres de la Turquie et leur rythme dépendra des progrès qu'elle aura réalisés pour satisfaire aux critères d'adhésion. La présidence ou la Commission, suivant le cas, tiendra le Conseil pleinement informé afin que celui-ci puisse faire régulièrement le point de la situation. L'Union, pour sa part, décidera en temps voulu si les conditions sont réunies pour conclure les négociations; cette décision sera prise sur la base d'un rapport de la Commission confirmant que la Turquie satisfait aux critères visés au point 6.
2. Conformément à ce qui a été convenu lors du Conseil européen de décembre 2004, ces négociations sont fondées sur l'article 49 du traité sur l'Union européenne. L'objectif commun des négociations est l'adhésion. Ces négociations sont un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie à l'avance. Tout en prenant parfaitement en compte l'ensemble des critères de Copenhague, y compris la capacité d'assimilation de l'Union, si la Turquie n'est pas en mesure d'assumer intégralement toutes les obligations liées à la qualité de membre, il convient de veiller à ce qu'elle soit pleinement ancrée dans les structures européennes par le lien le plus fort possible.
3. L'élargissement devrait renforcer le processus de création et d'intégration continues dans lequel l'Union et ses États membres sont engagés. Il convient de tout mettre en œuvre pour préserver la cohésion et l'efficacité de l'Union. Conformément aux conclusions du Conseil européen de Copenhague en 1993, la capacité de l'Union à assimiler la Turquie tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que de la Turquie. La Commission surveillera cette capacité durant les négociations en abordant tous les thèmes recensés dans son document d'octobre 2004 portant sur les questions soulevées par la perspective d'adhésion de la Turquie, afin de permettre au Conseil de procéder à une évaluation en vue de déterminer si cette condition d'adhésion est remplie.
4. L'ouverture des négociations se fonde sur un respect suffisant, par la Turquie, des critères politiques définis par le Conseil européen de Copenhague en 1993, qui, pour l'essentiel, ont été ultérieurement consacrés par l'article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne et entérinés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. L'Union

attend de la Turquie qu'elle poursuive le processus de réforme et s'attache à améliorer encore le respect des principes de liberté, de la démocratie et de l'État de droit ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la jurisprudence européenne pertinente, qu'elle renforce et élargisse sa législation et les mesures d'application notamment en ce qui concerne la politique de tolérance zéro dans la lutte contre la torture et les mauvais traitements ainsi que l'application de mesures en rapport avec la liberté d'expression, la liberté de religion, les droits des femmes, les normes de l'OIT, y compris les droits syndicaux, et les droits des minorités. L'Union et la Turquie poursuivront leur dialogue politique approfondi. Il convient de faire en sorte que les progrès accomplis soient irréversibles et qu'ils soient pleinement et effectivement mis en œuvre, notamment en ce qui concerne les libertés fondamentales et le respect intégral des droits de l'homme. À cet effet, ces progrès continueront d'être suivis de près par la Commission, qui est invitée à continuer d'en rendre compte régulièrement au Conseil, en abordant tous les sujets de préoccupation recensés dans le rapport et la recommandation qu'elle a présentés en 2004 ainsi que dans son rapport régulier annuel.

5. En cas de violation grave et persistante, en Turquie, des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit sur lesquels l'Union est fondée, la Commission, agissant de sa propre initiative ou à la demande d'un tiers des États membres, recommandera la suspension des négociations et proposera les conditions à remplir pour qu'elles soient reprises. Après avoir entendu la Turquie, le Conseil statuera à la majorité qualifiée sur cette recommandation et décidera de la suspension éventuelle des négociations et des conditions de leur reprise. Les États membres agiront au sein de la Conférence intergouvernementale (CIG) conformément à la décision du Conseil, sans préjudice de la règle générale de l'unanimité applicable dans le cadre de la CIG. Le Parlement européen sera informé.
6. La progression des négociations se fondera sur les progrès réalisés par la Turquie dans la préparation à l'adhésion, dans un cadre de convergence économique et sociale et compte tenu des rapports de la Commission visés au point 4. Ces progrès seront évalués en tenant notamment compte des critères suivants:
 - les critères de Copenhague, qui prévoient que l'adhésion requiert de la part du pays candidat:
 - * qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection;

- * qu'il soit doté d'une économie de marché viable et qu'il ait la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union;
 - * qu'il ait la capacité d'en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire et qu'il ait la capacité administrative de mettre en œuvre et d'appliquer effectivement l'acquis;
- l'engagement sans équivoque de la Turquie en faveur de relations de bon voisinage et son engagement à résoudre d'éventuels différends frontaliers non réglés dans le respect du principe du règlement pacifique des différends énoncé dans la Charte des Nations unies, y compris, le cas échéant, la reconnaissance de la compétence de la Cour internationale de justice;
 - la poursuite du soutien apporté par la Turquie aux efforts visant à parvenir à un règlement global du problème chypriote dans le cadre des Nations unies et dans le respect des principes sur lesquels l'Union est fondée, y compris les mesures destinées à contribuer à un climat propice à un règlement global, et des progrès dans la normalisation des relations bilatérales entre la Turquie et l'ensemble des États membres de l'UE, y compris la République de Chypre;
 - le respect par la Turquie des obligations qui lui incombent en vertu de l'accord d'association et de son protocole additionnel élargissant l'accord d'association à tous les nouveaux États membres de l'UE, en particulier des obligations relevant de l'union douanière entre l'UE et la Turquie, ainsi que la mise en œuvre du partenariat d'adhésion, tel que régulièrement révisé.
7. Pendant la période précédant l'adhésion, la Turquie devra progressivement aligner ses politiques à l'égard des pays tiers, ainsi que ses positions au sein des organisations internationales (y compris pour ce qui est de l'adhésion de tous les États membres de l'UE à ces organisations et arrangements), sur les politiques et les positions adoptées par l'Union et ses États membres.
 8. Parallèlement aux négociations d'adhésion, l'Union entamera avec la Turquie un dialogue approfondi au niveau politique et de la société civile. L'objectif de ce dialogue sans exclusive au niveau de la société civile sera de renforcer la compréhension mutuelle en rapprochant les peuples, en particulier afin de s'assurer du soutien des citoyens européens au processus d'adhésion.
 9. La Turquie doit accepter les résultats de toute autre négociation d'adhésion tels qu'ils existent à la date de son adhésion.

Contenu des négociations

10. L'adhésion à l'Union implique l'acceptation des droits et obligations du système de l'Union et de son cadre institutionnel, que l'on appelle l'acquis de l'Union. La Turquie devra appliquer cet acquis tel qu'il existera au moment de son adhésion. Par ailleurs, outre l'alignement de la législation, l'adhésion implique la mise en œuvre rapide et effective de l'acquis. L'acquis est en évolution constante et comprend:

– la teneur, les principes et les objectifs politiques des traités sur lesquels l'Union est fondée;

– la législation et les décisions adoptées en application des traités et la jurisprudence de la Cour de justice;

– les autres actes, qu'ils soient juridiquement contraignants ou non, adoptés dans le cadre de l'Union, tels que les accords interinstitutionnels, les résolutions, les déclarations, les recommandations et les orientations;

– les actions communes, les positions communes, les déclarations, les conclusions et les autres actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune;

– les actions communes, les positions communes, les conventions signées, les résolutions, les déclarations et les autres actes adoptés dans le cadre de la justice et des affaires intérieures;

– les accords internationaux conclus par les Communautés, les Communautés et leurs États membres, l'Union, et ceux conclus par les États membres entre eux dans le domaine des activités de l'Union.

La Turquie devra traduire l'acquis en langue turque en temps utile avant l'adhésion et devra former un nombre suffisant de traducteurs et d'interprètes afin de garantir le bon fonctionnement des institutions de l'UE dès son adhésion.

11. Les droits et obligations qui en découlent, et que la Turquie, en tant qu'État membre, devra respecter intégralement, impliquent la dénonciation de tous les accords bilatéraux existant entre la Turquie et les Communautés et de tous les autres accords internationaux conclus par la Turquie qui sont incompatibles avec les obligations découlant de l'appartenance à l'Union. Les dispositions de l'accord d'association qui s'écarteraient de l'acquis ne sauraient constituer un précédent dans les négociations d'adhésion.

12. L'acceptation par la Turquie des droits et obligations découlant de l'acquis peut nécessiter des adaptations spécifiques dudit acquis et, exceptionnellement, donner lieu à des mesures transitoires, qui doivent être définies lors des négociations d'adhésion.

Le cas échéant, seront convenues des adaptations spécifiques de l'acquis sur la base des principes, critères et paramètres inhérents à l'acquis et appliqués par les États membres au moment de l'adoption de l'acquis, et compte tenu des spécificités de la Turquie.

L'Union peut accéder aux demandes de mesures transitoires formulées par la Turquie, sous réserve qu'elles soient limitées dans le temps et dans leur portée, et accompagnées d'un plan prévoyant des étapes clairement définies pour l'application de l'acquis. Dans les domaines liés à l'extension du marché intérieur, il convient que des mesures de réglementation soient mises en œuvre rapidement et que les périodes de transition soient courtes et peu nombreuses; lorsque des adaptations notables sont requises et nécessitent des efforts substantiels, notamment des dépenses importantes, des dispositions transitoires adéquates peuvent être envisagées dans le cadre d'un plan d'alignement progressif, détaillé et chiffré. Quoi qu'il en soit, les dispositions transitoires ne peuvent en aucun cas donner lieu à des modifications des règles ou des politiques de l'Union, perturber leur bon fonctionnement ou entraîner des distorsions de concurrence importantes. À cet égard, il doit être tenu compte des intérêts de l'Union et de la Turquie.

De longues périodes transitoires, des dérogations, des arrangements spécifiques ou des clauses de sauvegarde permanentes, c'est-à-dire des clauses pouvant être invoquées en permanence comme base pour des mesures de sauvegarde, pourront être envisagés. La Commission inclura de telles dispositions, le cas échéant, dans les propositions qu'elle élaborera dans des domaines tels que la libre circulation des personnes, les politiques structurelles ou l'agriculture. En outre, les différents États membres devraient jouir de la plus grande latitude pour intervenir dans le processus de décision concernant l'instauration, à terme, de la libre circulation des personnes. Les dispositions transitoires ou les clauses de sauvegarde devraient faire l'objet d'un réexamen sous l'angle de leur incidence sur la concurrence ou sur le fonctionnement du marché intérieur.

Il ne sera pas nécessaire de définir en détail les adaptations techniques de l'acquis pendant les négociations d'adhésion. Ces adaptations seront élaborées en coopération avec la Turquie et adoptées par les institutions de l'Union en temps voulu en vue de leur entrée en vigueur à la date d'adhésion.

13. Les aspects financiers de l'adhésion de la Turquie doivent être pris en compte dans le cadre financier applicable. Par conséquent, puisque l'adhésion de la Turquie pourrait avoir des conséquences financières importantes, les négociations ne sauraient être conclues qu'après l'établissement du cadre financier pour la période débutant en 2014 et les réformes financières qui pourraient en découler. Tout arrangement devrait veiller à ce que la charge financière soit équitablement partagée entre tous les États membres.
14. La Turquie participera à l'Union économique et monétaire à compter de son adhésion en tant qu'État membre faisant l'objet d'une dérogation et adoptera l'euro comme monnaie nationale après que le Conseil aura pris une décision à cet effet, sur la base d'une évaluation visant à établir qu'elle remplit les conditions requises. Le reste de l'acquis dans ce domaine s'appliquera intégralement à compter de la date d'adhésion.
15. En ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'adhésion à l'Union européenne implique qu'au moment de son adhésion la Turquie accepte l'intégralité de l'acquis dans ce domaine, y compris l'acquis de Schengen. Néanmoins, une partie de cet acquis ne s'appliquera en Turquie qu'après une décision du Conseil levant le contrôle des personnes aux frontières intérieures, fondée sur une évaluation de l'état de préparation de la Turquie effectuée selon les procédures de Schengen.
16. L'UE met l'accent sur l'importance d'un niveau élevé de protection de l'environnement, notamment en ce qui concerne tous les aspects de la sûreté nucléaire.
17. Dans chacun des domaines de l'acquis, la Turquie doit aligner ses institutions, ses capacités de gestion et ses systèmes administratif et judiciaire sur les normes de l'Union, tant au niveau national qu'au niveau régional, afin d'appliquer effectivement l'acquis ou, selon le cas, d'être en mesure de le mettre en œuvre de manière effective en temps utile avant l'adhésion. D'une manière générale, cela requiert une administration publique opérationnelle et stable, fondée sur une fonction publique efficace et impartiale, ainsi qu'un système judiciaire indépendant et efficace.

Procédures de négociation

18. Ces négociations se dérouleront dans le cadre d'une Conférence intergouvernementale à laquelle participeront tous les États membres, d'une part, et l'État candidat concerné, d'autre part.
19. La Commission mettra en œuvre un processus formel d'examen de l'acquis, appelé examen analytique, afin de l'expliquer aux autorités turques, d'évaluer le niveau de préparation de la Turquie à l'ouverture de négociations dans des domaines spécifiques et d'obtenir des indications préliminaires sur les questions qui ont le plus de chances de se poser au cours des négociations.
20. Aux fins de l'examen analytique et des négociations ultérieures, l'acquis sera réparti en plusieurs chapitres couvrant chacun un domaine spécifique. Une liste de ces chapitres figure en annexe. Tout avis exprimé par la Turquie ou l'UE sur un chapitre particulier des négociations ne préjugera en rien la position qui pourra être adoptée sur d'autres chapitres. De plus, les accords intervenus dans le courant de négociations portant sur des chapitres particuliers, même partiels, ne peuvent être considérés comme définitifs avant qu'un accord global n'ait été dégagé pour l'ensemble des chapitres.
21. Prenant appui sur les rapports réguliers établis par la Commission concernant les progrès accomplis par la Turquie sur la voie de l'adhésion et, en particulier, sur les informations obtenues par la Commission au cours de l'examen analytique, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, fixera des critères de référence pour la clôture provisoire et, le cas échéant, l'ouverture de chaque chapitre. L'Union fera connaître ces critères à la Turquie. Selon le chapitre examiné, des critères précis concerneront notamment l'existence d'une économie de marché viable, l'alignement des législations sur l'acquis et les résultats satisfaisants obtenus dans la mise en œuvre d'éléments fondamentaux de l'acquis, prouvant l'existence de capacités administratives et judiciaires adéquates. Ces critères porteront aussi, le cas échéant, sur la réalisation des engagements prévus par l'accord d'association, en particulier des engagements qui relèvent de l'union douanière entre l'UE et la Turquie et de ceux qui reflètent des exigences au titre de l'acquis. Les critères de référence pourront être actualisés si les négociations durent longtemps ou si l'examen d'un chapitre est repris à une date ultérieure afin d'y introduire de nouveaux éléments, par exemple un nouvel élément de l'acquis.
22. La Turquie sera invitée à faire part de sa position à l'égard de l'acquis et à rendre compte des progrès qu'elle aura réalisés pour satisfaire aux

critères de référence. La transposition et la mise en œuvre correctes par la Turquie de l'acquis, y compris une application efficace et judicieuse au moyen de structures administratives et judiciaires appropriées, détermineront le rythme des négociations.

23. Dans ce but, la Commission suivra de près les progrès de la Turquie dans tous les domaines, en faisant appel à l'ensemble des instruments disponibles, y compris les contrôles effectués sur place par des experts, à l'initiative ou pour le compte de la Commission. Lorsqu'elle présentera des projets de positions communes de l'UE, la Commission informera le Conseil des progrès réalisés par la Turquie dans tel ou tel domaine. Le Conseil tiendra compte de cette évaluation au moment de prendre de nouvelles initiatives concernant les négociations relatives au chapitre en question. Outre les informations dont l'UE peut avoir besoin dans le cadre de la négociation relative à chaque chapitre et que la Turquie doit mettre à la disposition de la conférence, il est demandé à ce pays de continuer à fournir régulièrement et par écrit des informations détaillées sur les progrès qu'il a réalisés pour s'aligner sur l'*acquis* et pour le mettre en œuvre, y compris après la clôture provisoire d'un chapitre. Pour les chapitres provisoirement clos, la Commission peut recommander la réouverture des négociations, en particulier si la Turquie ne se conforme pas à certains critères de référence importants ou ne remplit pas ses engagements.

LISTE PRÉLIMINAIRE ET INDICATIVE
DES TÊTES DE CHAPITRES

(Note: La présente liste ne préjuge en rien les décisions qui seront prises à un stade approprié des négociations sur l'ordre dans lequel les sujets seront traités.)

1. Libre circulation des marchandises
2. Libre circulation des travailleurs
3. Droit d'établissement et de libre prestation de services
4. Libre circulation des capitaux
5. Marchés publics
6. Droit des sociétés
7. Droit de la propriété intellectuelle
8. Politique de la concurrence
9. Services financiers
10. Société de l'information et médias
11. Agriculture et développement rural
12. Sécurité sanitaire des aliments, politique vétérinaire et phytosanitaire
13. Pêche
14. Politique des transports
15. Énergie
16. Fiscalité
17. Politique économique et monétaire
18. Statistiques
19. Politique sociale et emploi (1)
20. Politique d'entreprise et politique industrielle
21. Réseaux transeuropéens
22. Politique régionale et coordination des instruments structurels
23. Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux
24. Justice, liberté et sécurité
25. Science et recherche
26. Éducation et culture
27. Environnement
28. Protection des consommateurs et de la santé
29. Union douanière
30. Relations extérieures
31. Politique extérieure de sécurité et de défense
32. Contrôle financier
33. Dispositions financières et budgétaires
34. Institutions
35. Questions diverses

(1) Ce chapitre porte aussi sur la lutte contre la discrimination et sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes

Réunion de la délégation du Sénat pour l'Union européenne du 27 octobre 2004

Recommandation de la Commission européenne
relative à l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne

Communication de M. Robert Del Picchia

La délégation pour l'Union européenne a décidé en 1998 de suivre l'ensemble du processus d'élargissement, en désignant en son sein un rapporteur par pays candidat à l'adhésion. J'ai ainsi présenté une première communication sur la candidature de la Turquie à l'Union européenne le 15 octobre 2002, puis je me suis rendu sur place avec Hubert Haenel durant la dernière semaine du mois de février 2004. À la suite de cette enrichissante mission, nous avons publié un rapport d'information à ce sujet, n° 279 (2003-2004).

Selon le calendrier fixé par les Chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen de décembre 2002 à Copenhague, la Commission européenne a adopté le 6 octobre dernier un ensemble de trois documents relatifs à la candidature de la Turquie à l'Union européenne :

– **un rapport sur les progrès** réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion ;

– **une recommandation** à l'attention du Conseil européen sur le respect par la Turquie des critères politiques de Copenhague ;

– enfin, un document présentant **les questions soulevées** par la perspective de cette adhésion.

I - LE RAPPORT DE LA COMMISSION SUR LES PROGRÈS RÉALISÉS PAR LA TURQUIE

Long de 189 pages, le rapport de la Commission rappelle les relations anciennes nouées entre l'Union européenne et la Turquie et il examine dans le détail l'ensemble des critères d'adhésion. Cette procédure est habituelle ; la Commission publie un tel rapport annuel pour chacun des pays candidats.

En ce qui concerne la Turquie, la Commission constate que, après des décennies d'avancées sporadiques, le rapprochement législatif et institutionnel de ce pays avec les normes européennes a été substantiel depuis 2001. Il s'est

nettement accéléré depuis les élections législatives de novembre 2002, qui ont vu l'émergence d'une majorité nouvelle et unie : pour la première fois depuis longtemps, un seul parti (l'AKP) détient la majorité absolue à la Grande Assemblée Nationale, dans un pays habitué aux larges coalitions.

Les réformes politiques se sont concrétisées dans deux réformes constitutionnelles (en 2001 et 2004) et dans huit séries de réformes législatives, adoptées par le Parlement entre février 2002 et juillet 2004 et appelées « paquets législatifs ». La Commission remarque que les relations entre la société civile et l'armée se rapprochent des normes européennes et que des modifications importantes ont été apportées à l'appareil judiciaire et à l'administration publique. En août 2004, un civil a par exemple été désigné pour la première fois au poste de Secrétaire général du Conseil national de sécurité, instance consultative rassemblant ministres et militaires.

Des instances judiciaires supérieures ont rendu des arrêts interprétant les réformes conformément aux normes de la Cour européenne des droits de l'homme et plusieurs affaires ont été rejugées et ont abouti à des relaxes. C'est le cas – symbolique – de Leyla Zana et de ses trois anciens collègues députés, qui ont été libérés en juin 2004 et qui seront rejugés à la suite d'une décision de la Cour de cassation. On peut également citer l'abolition des cours de sûreté de l'État et de la peine de mort, la levée de l'état d'urgence, l'amélioration des droits culturels des Kurdes et de la liberté de la presse. La torture a ainsi largement diminué, mais les ONG constatent encore certains cas de mauvais traitement.

Au total, la Commission européenne note que l'ampleur des libertés fondamentales a été largement étendue, malgré quelques restrictions pratiques qui n'ont pas encore disparu. Elle considère que la Turquie entreprend de sérieux efforts pour garantir une mise en œuvre adéquate des réformes, mais que ce processus doit encore être consolidé, étendu et apprécié naturellement dans la durée. De l'ensemble de son analyse, qui s'appuie sur les expertises d'un important bureau sur place (environ 80 personnes) et sur toutes les autres études réalisées par les ONG ou par le Conseil de l'Europe, la Commission conclut que « *la Turquie satisfait suffisamment aux critères politiques* » de Copenhague.

Enfin, le premier ministre turc a annoncé, à Paris, le mercredi 20 octobre, que son pays allait signer et ratifier le traité instituant la Cour pénale internationale, ce qui est à nouveau un signe d'émancipation vis-à-vis des États-Unis et de rapprochement avec les positions européennes.

II - LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR LA PERSPECTIVE D'ADHÉSION DE LA TURQUIE

Sortant quelque peu du cadre traditionnel de l'examen des candidatures d'adhésion, la Commission européenne a également publié un document sur les questions spécifiques que peut poser la candidature turque. Elle explique clairement que l'adhésion de la Turquie constituera un défi à la fois pour l'Union et pour la Turquie et que, bien gérée, elle ouvrira d'importantes perspectives aux deux parties. Pour la Commission, les préparatifs s'étendront largement sur la prochaine décennie : l'Union européenne évoluera sur cette période et la Turquie connaîtra de son côté une mutation encore plus radicale.

Dans ce cadre, la Commission a recensé les principaux aspects qui nécessiteront une réflexion plus approfondie durant cette période de dialogue. Pour elle, l'adhésion turque est différente des autres élargissements en raison des effets conjugués de la population du pays, de sa superficie, de sa situation géographique et de son potentiel économique et militaire. De plus, la Turquie traverse actuellement une période de profonde mutation, notamment caractérisée par une évolution rapide des mentalités. À cet égard, il est évident qu'une Turquie remplissant les critères démocratiques, de droits de l'homme, d'égalité homme-femme, etc, ferait figure d'exemple dans la région et dans le monde, en tant que pays majoritairement musulman. La Commission note que son adhésion aurait sur l'Union une incidence économique positive, mais en fait relativement limitée en raison de la taille modeste de son économie et du degré de son intégration, qui serait déjà élevé avant l'adhésion. La Commission soulève également les défis relatifs aux différentes politiques communautaires, notamment à la politique de cohésion, à l'agriculture, à l'énergie, à la gestion des frontières extérieures de l'Union, au budget de l'Union ou à ses institutions.

III - LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Dans sa recommandation, la Commission rappelle tout d'abord que la Turquie a accompli des progrès substantiels dans les réformes politiques, mais que certaines lois ne sont pas encore entrées en vigueur ou doivent être adoptées. La Turquie consent par ailleurs de sérieux efforts pour garantir une mise en œuvre adéquate de ces réformes et ses efforts doivent être poursuivis et évalués dans la durée. **La Commission considère donc que « la Turquie satisfait suffisamment aux critères politiques » de Copenhague et recommande en conséquence l'ouverture de négociations avec ce pays.** Cependant, elle indique aussitôt, de manière appuyée et inhabituelle par rapport aux précédents élargissements, que l'irréversibilité et la mise en œuvre du processus de réforme devront se voir confirmer sur une plus longue période. La Commission propose à cet égard que, sur décision du Conseil prise à la majorité qualifiée, les négociations soient suspendues en cas de violation grave et persistante des droits fondamentaux. Il s'agit bien là d'une nouveauté dans le processus de négociation.

La Commission rappelle par ailleurs que des négociations d'adhésion se déroulent dans le cadre d'une Conférence intergouvernementale, où les décisions requièrent l'unanimité des États membres, ce qui vise, sans la citer, la République de Chypre, membre à part entière de l'Union depuis le 1er mai 2004. Pour envisager la clôture provisoire des chapitres de négociations, la Commission propose de plus de tenir compte du niveau de mise en œuvre réelle de l'acquis communautaire, et non seulement de l'adoption de textes juridiques par le pays. Elle évoque également la possibilité de réfléchir à de longues périodes transitoires, à des dispositions spécifiques dans certaines matières, voire à des clauses de sauvegarde permanentes.

Enfin, il est intéressant de citer intégralement le dernier paragraphe de la recommandation de la Commission : *« La Commission est convaincue que le processus de négociation constituera un outil essentiel, orientant la poursuite des réformes en Turquie. Du fait de sa nature propre, il s'agit d'un processus ouvert dont les résultats ne peuvent pas être garantis à l'avance. Indépendamment du résultat des négociations ou du processus de ratification qui pourrait en découler, les relations entre l'Union et la Turquie doivent garantir que la Turquie reste ancrée aux structures européennes. L'adhésion devrait être minutieusement préparée afin que l'intégration puisse se faire en douceur en confortant les acquis de cinquante années d'intégration européenne ».*

Cette recommandation, claire, explicite et équilibrée, est maintenant entre les mains des gouvernements des États membres de l'Union et c'est le Conseil européen du 17 décembre prochain, c'est-à-dire les Chefs d'État et de gouvernement, qui décideront s'il convient d'ouvrir des négociations avec la Turquie et qui en définiront, si besoin, les modalités et le calendrier.

Il s'agit donc bien aujourd'hui d'ouvrir un cycle de négociations avec un pays candidat, la Turquie, et non de décider si ce pays doit adhérer demain à l'Union. Il faut se souvenir que le Général de Gaulle a mis un terme en 1963 aux négociations déjà engagées avec le Royaume-Uni : le processus n'est donc aucunement inéluctable. D'ailleurs, à quoi serviraient des négociations si on savait à l'avance où elles aboutiraient ?

Or, Hubert Haenel et moi-même avons été frappés, lors de notre mission en Turquie, par la formidable « soif d'Europe » des Turcs : les sondages indiquent d'ailleurs qu'environ 80 % de la population est favorable à l'adhésion à l'Union européenne. De profondes réformes ont été engagées et doivent naturellement être poursuivies. Il est par exemple important de savoir que le Patriarche œcuménique grec orthodoxe, Bartholomée I^{er}, a ardemment défendu le processus de réformes en cours et la perspective de l'adhésion turque. La Turquie doit d'ailleurs poursuivre ses efforts en ce qui concerne la liberté religieuse. Dans ce contexte et au moment où la Turquie réussit à faire entendre une autre voix que celle des Américains sur la scène régionale, il serait contreproductif, voire

désastreux, de faire essuyer aux Turcs une rebuffade. Quand ceux-ci vous disent, comme nous l'avons entendu il y a peu encore lors d'une rencontre avec des députés, que l'Europe a promis cette perspective depuis 1963 et que le Conseil européen de Copenhague en décembre 2002 indiquait : « *si, en décembre 2004, le Conseil européen décide, sur la base d'un rapport et d'une recommandation de la Commission, que la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague, l'Union européenne ouvrira sans délai des négociations d'adhésion avec ce pays* », quand ils vous disent cela, il nous est difficile de leur claquer la porte au nez brutalement.

C'est pourquoi la Commission européenne, dès lors qu'elle considère que les critères politiques de Copenhague sont suffisamment respectés, a raison de recommander l'ouverture des négociations, tout en insistant sur le caractère spécifique de cet élargissement par rapport aux précédents et en proposant un cadre rigoureux et réaliste pour les négociations.

Je voudrais terminer par un point qui est cher à Hubert Haenel et qui me semble également très important. Lorsqu'il sera éventuellement question que la Turquie adhère à l'Union européenne, c'est-à-dire – selon la Commission – pas avant 2014, la Turquie aura profondément changé pour être en mesure de respecter l'ensemble des critères politiques et économiques de Copenhague et appliquer pleinement les règles du droit communautaire (ce qu'on appelle « l'acquis communautaire »), mais l'Union aura elle-même profondément changé. Nous aurons en particulier pris conscience que nous sommes dorénavant 25, et bientôt 27 avec la Bulgarie et la Roumanie, ou 28 avec la Croatie, et que « l'Europe-puissance » dont on nous parle régulièrement ne peut déjà pas être construite dans cette Europe. Ce n'est pas la Turquie – qui ne pourrait de toute façon pas adhérer avant 2014 – qui nous empêche de construire cette Europe maintenant. Ne faisons pas de la Turquie notre bouc émissaire ! Il faudra donc déjà, avant même d'envisager l'adhésion de la Turquie, penser aux coopérations renforcées, au noyau dur, à l'avant-garde, peu importe son appellation. Et a contrario, la Turquie, nous l'avons pleinement constaté sur place, a le désir et les moyens de participer à cette « Europe-puissance » si elle se construit.

Nous ne devons donc pas nous priver d'une capacité d'influence et d'action ; la Turquie nous attend, mais elle doit savoir que nous serons rigoureux et vigilants quant à la réalité de sa progression vers un système politique, démocratique et économique au standard européen.

Compte rendu sommaire du débat

M. Simon Sutour :

Je suis un peu étonné par la forme de votre propos, car j'ai le sentiment que vous cherchez à multiplier les bémols. Ne nous laissons pas mithridatiser par l'air du temps ! Il ne me paraît pas bon, vis-à-vis des Turcs, de multiplier les précautions particulières, les conditions spécifiques, les nuances restrictives.

M. Robert Del Picchia :

C'est la recommandation de la Commission européenne qui est ainsi conçue !

M. Simon Sutour :

Certes, mais j'ai le sentiment que la tonalité de votre communication n'est plus tout à fait celle de votre rapport d'avril dernier et que vous mettez en exergue les aspects les plus prudents de cette recommandation. La Commission pose des conditions, n'en faisons pas des herbes ! La référence au christianisme a été écartée de la Constitution européenne et c'était un bon signal. Je suis d'une région du sud, tournée vers la Méditerranée, et je suis opposé à toute forme d'ostracisme vis-à-vis des musulmans.

M. Christian Cointat :

Je suis légaliste et soucieux de démocratie. Or, j'ai le sentiment que, dans cette affaire, tout le monde ment. L'inclusion de la Turquie dans les frontières européennes a été reconnue par les Chefs d'État et de gouvernement en 1963. A cette époque, la Turquie faisait déjà partie du Conseil de l'Europe. Le Parlement s'est prononcé en ratifiant l'accord ; le peuple de France lui-même s'est prononcé, d'abord lors du referendum de 1972 sur l'adhésion du Royaume-Uni, puis lors du referendum sur le traité de Maastricht, car ces deux textes validaient l'ensemble de l'acquis communautaire. La position de principe est déjà prise et la France ne doit avoir qu'une parole.

Mais il faut relire le texte exact de l'accord d'association entre la Turquie et la Communauté économique européenne signé en 1963 : « *Lorsque le fonctionnement de l'accord aura permis d'envisager l'acceptation intégrale de la part de la Turquie des obligations découlant du traité instituant la Communauté, les parties contractantes examineront la possibilité d'une adhésion de la Turquie à la Communauté* ». La Turquie doit donc remplir

« *intégralement* » les conditions d'adhésion. Or, sur ce point, on ment à nouveau : car il est clair que ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Certes, nous avons besoin d'amarrer la Turquie à l'Europe sur le plan politique, sur le plan de la sécurité, et nous ne pouvons ignorer que ce pays est le « château d'eau » de la région. Mais aujourd'hui la Turquie n'est pas en état d'adhérer. Les États-Unis ont-ils proposé au Mexique d'entrer dans leur fédération, lorsqu'ils ont voulu se rapprocher de lui ? Je crois que dans une affaire aussi grave, il faudrait dire toute la vérité.

M. Jacques Blanc :

Nous faisons face dans ce dossier à deux problèmes majeurs : une ignorance par rapport aux réalités de l'Europe et une ignorance par rapport aux réalités de la Turquie. Or, il s'agit d'un processus engagé depuis longtemps et qui n'a été remis en cause, depuis le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997, par aucun responsable français. L'Europe d'aujourd'hui n'est déjà plus homogène ; elle constitue un vaste ensemble de vingt-cinq membres, bientôt vingt-sept ou trente. Croire que l'on vit encore dans une Europe des Douze est dépassé. Je note d'ailleurs que Chypre est membre à part entière de l'Union ; or, considérant la position géographique de cette île, on voit nettement qu'il n'y a pas de problème géographique ou de frontières pour l'Europe. En ce qui concerne notre ignorance collective de la Turquie, je plaide également coupable. Nous connaissons mal les réalités de ce pays et il faut abandonner les attitudes angoissées : les développements démocratiques et économiques de la Turquie sont impressionnants.

Personne n'a d'objections précises à formuler sur le rapport de progrès de la Commission européenne, qui répond aux demandes des Conseils européens d'Helsinki en 1999 et de Copenhague en 2002. Ceux-ci ont prévu qu'en cas de mouvement satisfaisant vers le respect des critères politiques de Copenhague, les négociations devaient être ouvertes. Nul ne demande à la Turquie de respecter aujourd'hui l'ensemble de ces critères. Le 17 décembre prochain, il y a deux hypothèses. Si la France bloque l'ouverture des négociations, elle ira contre sa position traditionnelle et trahira ses engagements antérieurs. Si la France ne bloque pas l'ouverture de ces négociations, nous devons avoir en tête que la Commission européenne propose un certain nombre de garde-fous pour cette phase de négociations.

Par ailleurs, les Turcs ne doivent pas être blessés si la France organise à terme un referendum sur son éventuelle adhésion. Ce fut le cas pour le Royaume-Uni ; plutôt qu'une insulte, il s'agit d'une prise en considération de l'importance de cette adhésion. Enfin, je souhaite que nous ne tombions pas dans de faux débats, tant sur la Constitution européenne que sur la Turquie, ces deux sujets n'ayant d'ailleurs rien à voir ensemble. L'analyse objective du

rapport de la Commission doit nous apporter la sérénité dans ce débat, ce qui permettra de renouveler notre amitié au peuple turc.

Enfin, il faut prendre en considération les conséquences de ce dossier sur les relations entre les différents pays de la région : il ne faut pas oublier que l'Europe s'est aussi construite sur l'idée de la paix. Quand on se rend aujourd'hui à Athènes, comme je l'ai fait moi-même la semaine dernière, on constate que les Grecs sont de solides partisans de l'adhésion de la Turquie à l'Union. Cela peut paraître surprenant, mais cela s'explique par leur souhait de permettre un règlement des différends qui les opposent à la Turquie depuis si longtemps.

M. Louis Le Pensec :

Le président Haenel m'ayant demandé, en tant que membre de la délégation chargée de suivre la question chypriote, de dire un mot sur les relations entre la candidature de la Turquie à l'Union européenne et la situation particulière de Chypre, je voudrais préciser que cette candidature présente un caractère totalement inédit ; en effet, ce pays occupe militairement une partie de la République de Chypre et ne reconnaît pas cet État qui est devenu membre de l'Union européenne ! Parallèlement, la Turquie est seule à reconnaître la « République turque de Chypre du nord », autoproclamée. D'ailleurs, la situation politique au nord de l'île est actuellement instable, puisque le « gouvernement » a démissionné et que le « parlement » est éclaté entre plusieurs formations politiques. J'imagine que les juristes travaillent activement sur la question de la non-reconnaissance de Chypre et je ne serais pas surpris si la Turquie donnait un signe politique positif d'ici le 17 décembre prochain. En tout état de cause, l'ouverture des négociations se décide à l'unanimité et la tenue de la Conférence intergouvernementale requiert également l'unanimité.

M. Louis de Broissia :

Le rapport de la Commission européenne est très clair sur les importants efforts de rapprochement de la Turquie et je comprends qu'il ne faille pas désespérer Ankara. Cependant, je suis inquiet quand la Commission indique que ces progrès ont été réalisés « *surtout après les élections de 2002* ». Alors que l'Europe se construit pas à pas depuis 1957, on peut s'interroger sur cette accélération brutale de la Turquie. Pourquoi a-t-elle mis tout ce temps pour évoluer ?

Par ailleurs, nous entendons souvent parler de l'idée d'un partenariat privilégié, mais, pour ma part, je ne suis pas en mesure d'expliquer ce que contiendrait un tel partenariat ?

Enfin, je constate qu'un débat a eu lieu à l'Assemblée nationale en séance plénière. Le Sénat aura-t-il également l'occasion d'intervenir sur ce sujet ?

M. Robert Bret :

Il est important d'éviter toute référence à un éventuel club chrétien en Europe et de regarder sereinement et de manière constructive la question de la candidature turque, à la fois pour l'Europe, pour la Turquie et pour ses minorités.

Le processus touche en effet des sujets essentiels : les droits de l'homme, les droits des minorités, Chypre, la reconnaissance du génocide arménien... D'ailleurs, que ce soit dans les relations gréco-turques ou turco-arméniennes, la construction européenne pourrait permettre de réconcilier les peuples et les pays de cette région. La Turquie est actuellement une voie de passage importante pour divers trafics et l'intégration européenne est de ce point de vue plus positive que porteuse d'inquiétudes.

Je crois que nous devons aussi entendre le message de la société turque, notamment celui des anciens députés kurdes récemment libérés : ils nous lancent un message d'espoir quant au processus en cours, qui peut permettre la démilitarisation de la société, la démocratie et l'amélioration de l'État de droit. La nouvelle Turquie, qui émergerait à la fin de ce processus, pourrait être nettement différente de la Turquie actuelle.

M. Robert Badinter :

Je comprends tout à fait que les Turcs veuillent rentrer dans l'Union européenne, en particulier ceux qui luttent pour l'amélioration des droits de l'homme dans le pays. Le plus important est cependant de savoir quel est l'enjeu de cette candidature pour l'Europe elle-même.

La première question est de savoir si la Turquie a un droit acquis à entrer dans l'Union. Je réponds clairement non. En effet, l'accord d'association de 1963 avec la Turquie concernait la Communauté économique européenne, qui s'entendait comme un marché commun et un marché agricole. De plus, il a été signé dans un contexte géopolitique tout à fait particulier, au cœur de la guerre froide, à un moment où on ne pouvait pas se permettre que la Turquie bascule du côté soviétique. Il ne s'agissait en aucune manière d'un engagement juridique, puisque l'article 28 de cet accord précise simplement : « *lorsque le fonctionnement de l'accord aura permis d'envisager l'acceptation intégrale de la part de la Turquie des obligations découlant du traité instituant la Communauté, les parties contractantes examineront la possibilité d'une adhésion de la Turquie à la Communauté* ». L'accord de

1963, si souvent cité, évoque donc seulement « *l'examen de la possibilité d'une adhésion* ». Or, depuis lors, beaucoup de choses ont changé, la Communauté économique européenne s'est transformée, l'Union douanière avec la Turquie a été mise en place. D'ailleurs, si les choses ont tant tardé, c'est du fait de la Turquie elle-même, qui a envahi militairement Chypre en 1974 et qui a connu une prise de pouvoir par les militaires. Le processus actuel ne s'est donc pas engagé en 1963, mais en fait en 1995 avec l'union douanière.

Or, c'est une faute historique majeure d'avoir procédé à l'élargissement de l'Europe avant son approfondissement. Encore maintenant, la Constitution européenne doit être ratifiée après le grand élargissement du 1^{er} mai 2004 et il est prévu d'intégrer la Roumanie et la Bulgarie en 2007, puis la Croatie, avant d'autres... L'avenir de l'Europe n'est de ce fait plus compréhensible. Et le mouvement continue avec la Turquie qui constituerait le plus grand élargissement auquel on puisse penser : du fait des dispositions du traité constitutionnel relatives au Conseil et au Parlement, la Turquie aura, dans ces deux institutions, un poids supérieur à tout autre pays.

D'autres problèmes sont importants et peu évoqués. Au niveau économique, je comprends que les grandes entreprises fassent du lobbying en faveur de la Turquie, car elles anticipent le renforcement inéluctable des liens de ce pays avec les pays turcophones d'Asie centrale, souvent riches en ressource pétrolière. Mais le niveau de vie moyen, même s'il est difficile d'avoir des statistiques fiables, ne s'élève qu'à 25 % de celui de l'Union à quinze membres. La disparité est donc très forte ; la population agricole représente encore un tiers de la population. L'Europe va donc au-devant d'un grave problème de financement. Lorsque l'Espagne et le Portugal sont entrés dans la Communauté, celle-ci a multiplié le montant des fonds structurels par quatre. L'adhésion de la Turquie est totalement contradictoire avec la volonté affichée par un certain nombre d'États de ne pas augmenter le budget communautaire.

En ce qui concerne les droits de l'homme et les droits des femmes, le rapport de la Commission est très balancé : en gros, elle nous explique que, du côté de la législation, ça peut aller mais que, du côté de la pratique, c'est une autre affaire... Le contenu du rapport est plutôt réticent, quand la conclusion est plutôt positive. Or, la Turquie est le pays qui a le plus grand nombre de condamnations devant la Cour européenne des droits de l'homme et c'est le Conseil de l'Europe qui est au cœur du système de protection des droits de l'homme en Europe. Sur la condition des femmes, on peut faire passer tous les textes législatifs ou réglementaires qu'on veut, il s'agit avant tout d'un problème culturel plus profond.

Le point qui me semble décisif est simplement la géographie. Regardons la carte ! Il est inouï de penser que les frontières extérieures de

l'Europe seraient celles avec la Géorgie, l'Arménie, l'Iran, l'Irak et la Syrie, soit le cœur de l'Asie mineure et du Proche-Orient.

En définitive, si tel est le projet européen, qu'on nous le dise ! Il ne sera alors plus question de l'Europe des « pères fondateurs ». Si l'Europe représente uniquement les droits de l'homme et le développement économique, alors il faut intégrer les pays de la Méditerranée.

Je demande en tout état de cause que le Parlement soit saisi de cette question, car l'escamotage du débat pourrait se révéler désastreux dans le cadre de la ratification du traité constitutionnel.

Mme Alima Boumediene-Thiery :

Alors que la laïcité est relativement rare en Europe, la Turquie connaît une Constitution laïque dans une appréciation nettement plus large que la nôtre. En ce qui concerne les droits des femmes, il est nécessaire de relativiser les choses, car nos pays européens ne sont pas non plus parfaits. La Turquie a ainsi accordé le droit de vote aux femmes dès 1930 et l'on peut également noter que certains pays européens, comme Malte ou l'Irlande, ne connaissent pas le divorce ou n'autorisent pas l'interruption volontaire de grossesse. Le dernier rapport de l'Observatoire de la parité pose également un regard critique sur la France. Plus généralement, les droits humains sont régulièrement violés dans les pays européens, où la liberté de la presse et la liberté d'expression peuvent parfois être en péril, comme par exemple en Italie. Par ailleurs, les pays européens qui ont été bénéficiaires de la politique de cohésion ont réussi à utiliser la solidarité européenne pour assurer leur développement. De plus, la liberté de circulation des travailleurs n'est pas un droit automatique : pour les pays de l'Est, des périodes transitoires ont été mises en place.

En parallèle, il est important de mesurer ce que la Turquie peut nous apporter, par exemple dans la lutte contre le terrorisme. Membre des diverses organisations européennes (OTAN, Conseil de l'Europe, partenariat euroméditerranéen...), la Turquie a refusé le passage des troupes américaines sur son sol lors de la guerre en Irak. Quant au parallèle qui est régulièrement fait avec les pays du sud de la Méditerranée, ces pays ne sont pas obligatoirement demandeurs d'une adhésion à l'Union et les accords d'association qui les lient à l'Union ne prévoient absolument pas leur éventuelle « vocation à adhérer ».

En conclusion, le processus de l'adhésion de la Turquie est un processus ouvert qui peut être suspendu ; il aide au processus démocratique et à la reconnaissance des droits des minorités. C'est un enjeu de démocratie,

dont le coût doit être assumé, comme cela a été le cas pour les élargissements précédents.

M. Pierre Fauchon :

La Commission européenne a publié une recommandation correcte, sérieuse et cohérente par rapport à la procédure en cours. Il faut, sur ce sujet comme sur d'autres, se garder d'affirmations prophétiques. Le vaste champ des incertitudes et des possibles doit nous amener au pragmatisme et au réalisme. Surtout, il ne faut pas trop regarder le passé, car le monde bouge à une vitesse incroyable. Je reviens d'une mission en Turquie et j'ai été frappé par les évolutions que ce pays connaît et par le caractère singulièrement sympathique du peuple turc. C'est pourquoi je souhaite que les missions sur place se multiplient : elles permettent de se rendre compte des réalités du présent et des potentialités du futur.

Enfin, je souhaite qu'il y ait un débat au sein de notre assemblée sur la candidature turque. La procédure de l'article 88-4 de la Constitution est adaptée à cette situation, puisqu'elle nous permet d'adresser au Gouvernement une résolution circonstanciée qui ne soit pas seulement une réponse par oui ou par non, ce qui serait éminemment réducteur.

M. Roland Ries :

D'une part, la dimension géopolitique et historique du dossier turc est fondamentale ; d'autre part, l'adhésion de ce pays à l'Union amènerait à une mutation profonde de l'Europe qui se construit. À entendre le débat qui s'instaure à ce sujet, on a un peu le sentiment qu'il y a trois positions possibles : être favorable à l'adhésion ; être défavorable à l'adhésion ; être favorable à l'ouverture des négociations en laissant entendre qu'il sera toujours possible de prendre la décision de fond plus tard. Or, mon sentiment personnel est que, avant même d'ouvrir les négociations, il est nécessaire de déterminer clairement si on est favorable ou défavorable à l'idée même de l'adhésion de la Turquie.

M. Robert Del Picchia :

En ce qui concerne l'accord d'Ankara signé en 1963 entre la Turquie et la Communauté économique européenne, il ne comportait naturellement pas d'engagement juridique, mais un engagement politique. Je rappelle que si la Communauté économique européenne apparaissait avant tout comme un « *marché commun* », ses buts politiques apparaissaient clairement dans son préambule, où les signataires se déclaraient « *déterminés à établir les fondements d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* ». De plus, dans notre rapport d'avril dernier, nous rappelions que l'article 28 de

cet accord n'était pas le seul élément qui évoquait cette adhésion : le préambule de l'accord « *reconnait que l'appui apporté par la CEE aux efforts du peuple turc pour améliorer son niveau de vie facilitera ultérieurement l'adhésion de la Turquie à la Communauté* ».

D'ailleurs, les réponses à nombre des interrogations qui se sont exprimées ici se trouvent dans notre rapport ; pour ma part, aujourd'hui, j'ai simplement souhaité présenter la « *recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion* ».

Je rappelle également que les réformes se sont accélérées depuis 2002, car les élections législatives turques ont alors créé une véritable fracture par rapport aux législatures précédentes. Comme l'indique la Commission, il reste des problèmes d'application de ces réformes, mais, au regard de la durée du processus, il sera possible de vérifier leur application dans le temps. En revanche, qui pourrait prédire les conséquences pour la Turquie d'un refus d'ouverture des négociations ? Ne devrait-on pas craindre que ne s'ouvre alors une période de grande instabilité ? Quant aux risques d'une adhésion de la Turquie sur les équilibres économiques et sociaux des États membres, il faut rappeler que la Commission propose plusieurs garde-fous importants, dont une éventuelle clause de sauvegarde permanente sur la liberté de circulation des travailleurs, clause d'ailleurs très critiquée en Turquie.

En ce qui concerne le partenariat privilégié, proposé par Angela Merkel et la CDU allemande, personne n'est en mesure de préciser ce que cette notion recouvre. Les Turcs ont déjà l'union douanière : que mettre alors dans un partenariat privilégié ? Actuellement, avant que ne s'ouvrent les négociations, les Turcs rejettent catégoriquement cette option, mais nul n'est en mesure de savoir quelle sera exactement leur attitude lorsqu'ils auront mesuré à leur juste valeur l'ensemble des contraintes exercées par l'Europe sur les États membres.

En tout état de cause, s'il existe des incertitudes, la ratification ultime par voie référendaire doit nous amener à plus de mesure dans le débat.

M. Hubert Haenel :

Je remercie le rapporteur et l'ensemble de ceux qui ont participé à ce riche débat. Les documents adoptés par la Commission sont nettement différents de ceux qu'elle avait publiés les années précédentes à l'égard des autres pays candidats. Les Turcs réagissent d'ailleurs assez mal au fait d'être traités différemment des autres candidats. Considérant l'ampleur de cet élargissement, il est cependant naturel que la Commission propose la mise en œuvre de précautions et soulève des questions spécifiques. Enfin, je crois,

comme beaucoup de ceux qui sont intervenus, que le Sénat doit pouvoir débattre de ce sujet de la manière la plus large et la plus sereine.

Déclaration de l'Union européenne sur la signature par la Turquie du protocole à l'accord d'Ankara

La déclaration ci-après de la Communauté européenne et de ses États membres a été adoptée le 21 septembre 2005, à la suite de la déclaration faite par la Turquie au moment de la signature, le 29 juillet 2005, du protocole à l'accord d'Ankara :

« 1. La Communauté européenne et ses États membres prennent acte de la signature par la Turquie du protocole additionnel à l'accord établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Turquie, d'autre part, conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2004. Ils regrettent que la Turquie ait estimé nécessaire de faire une déclaration concernant la République de Chypre au moment de la signature.

2. La Communauté européenne et ses États membres précisent que cette déclaration de la Turquie est unilatérale, ne fait pas partie du protocole et n'a pas d'effet juridique sur les obligations incombant à la Turquie en vertu dudit protocole.

3. La Communauté européenne et ses États membres escomptent une mise en œuvre complète et non discriminatoire du protocole additionnel, ainsi que la suppression de tous les obstacles à la libre circulation des marchandises, y compris la levée des restrictions imposées aux moyens de transport. La Turquie doit appliquer sans réserve le protocole à l'ensemble des États membres de l'UE. Celle-ci suivra attentivement la situation et procédera en 2006 à une évaluation afin d'apprécier si le protocole est mis en œuvre complètement. La Communauté européenne et ses États membres soulignent que l'ouverture de négociations sur les chapitres pertinents dépend du respect par la Turquie de ses obligations contractuelles à l'égard de tous les États membres. Le non-respect par la Turquie de l'ensemble de ses obligations pèsera sur l'avancement général des négociations.

4. La Communauté européenne et ses États membres rappellent que la République de Chypre est devenue un État membre de l'Union européenne le 1er mai 2004. Ils soulignent qu'ils ne reconnaissent que la République de Chypre comme sujet de droit international.

5. La reconnaissance de tous les États membres est une composante nécessaire du processus d'adhésion. En conséquence, l'UE insiste sur l'importance qu'elle attache à une normalisation aussi rapide que possible des relations entre la Turquie et tous les États membres de l'UE.

6. Le Conseil assurera en 2006 un suivi des progrès réalisés sur l'ensemble des sujets précités.

7. Dans le cadre de la présente déclaration, la Communauté européenne et ses États membres sont d'accord pour estimer qu'il importe de soutenir les efforts déployés par le Secrétaire général des Nations unies pour parvenir à un règlement global du problème chypriote conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l'ONU et aux principes sur lesquels est fondée l'UE et qu'un règlement juste et durable contribuera à la paix, à la stabilité et à l'établissement de relations harmonieuses dans la région ».