

N° 279

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 avril 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur la **candidature de la Turquie à l'Union européenne,***

Par MM. Robert DEL PICCHIA et Hubert HAENEL,

Sénateurs.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, président ; M. Denis Badré, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Léonce Dupont, Claude Estier, Jean François-Poncet, Lucien Lanier, vice-présidents ; M. Hubert Durand-Chastel, secrétaire ; MM. Bernard Angels, Robert Badinter, Jacques Bellanger, Jean Bizet, Jacques Blanc, Maurice Blin, Gérard César, Gilbert Chabroux, Robert Del Picchia, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean-Paul Émin, Pierre Fauchon, André Ferrand, Philippe François, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Serge Lagauche, Louis Le Pensec, Aymeri de Montesquiou, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Simon Sutour, Jean-Marie Vanlerenberghe, Paul Vergès, Jean-Pierre Vial, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Union européenne.

*« [Byzance], sacrée aux yeux de l'Occident
par dix siècles de civilisation commune,
représente pour l'Europe un symbole de son honneur. »*

La prise de Byzance,
in Les heures étoilées de l'humanité,
Stephan Zweig (1939).

Mesdames, Messieurs,

Le 18 février 1999, la délégation du Sénat pour l'Union européenne a décidé de désigner un de ses membres pour suivre la candidature de chacun des pays candidats à l'Union européenne. En mars 2000, à la suite du Conseil européen d'Helsinki qui a inclus la Turquie dans le processus d'adhésion, la délégation a décidé de désigner Robert Del Picchia pour exercer le suivi de ce pays. Dans le cadre de cet exercice de suivi du processus d'adhésion, les douze autres pays candidats ont reçu les visites des membres de la délégation. Seule la Turquie n'avait pas fait l'objet d'un tel déplacement, parce que le calendrier du processus d'adhésion n'était pas le même. La Turquie est en effet le seul des treize pays candidats à ne pas avoir entamé les négociations d'adhésion en raison du non-respect des critères politiques de Copenhague.

Le Conseil européen de Copenhague en décembre 2002 a fixé à la Turquie un « rendez-vous » en décembre 2004 : si, à cette date, « *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* ». Afin d'informer au mieux le Sénat sur cette candidature et compte tenu de cette échéance, nous nous sommes rendus en Turquie du 22 au 27 février 2004. Nous avons pu rencontrer à Ankara et à Istanbul de nombreuses personnalités turques et françaises ; le programme de la mission est présenté en annexe, ainsi que celui d'un déplacement préparatoire effectué à Bruxelles le 27 janvier 2004.

Notre déplacement s'est déroulé au même moment que la visite en Turquie du Chancelier allemand, Gerhard Schroeder, et quelques semaines après la visite du président de la Commission européenne, Romano Prodi, première visite en Turquie d'un président de la Commission depuis la signature de l'accord d'association entre ce pays et la Communauté économique européenne en 1963. De nombreuses missions ministérielles ou parlementaires ont également lieu en Turquie, signe de l'importance du dossier de la candidature turque à l'Union européenne en cette année 2004.

Sur la base du rapport et de la recommandation que la Commission présidée par Romano Prodi doit publier en octobre, les Chefs d'État et de gouvernement décideront en décembre 2004 s'il convient que l'Union européenne ouvre les négociations d'adhésion avec la Turquie.

I. LA TURQUIE, PAYS CANDIDAT À L'UNION EUROPEENNE

1. Une candidature ancienne

Les traités de Rome entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1958. **Dès le 31 juillet 1959, la Turquie présente sa demande d'association à la Communauté économique européenne**, alors appelée Marché commun. Elle suit en cela la Grèce, qui avait présenté sa demande le 8 juin 1959. L'accord d'association avec la Grèce est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1962, celui avec la Turquie le 1^{er} décembre 1964.

Au départ, la France était plutôt hostile à l'association de la Turquie : *« La Turquie ressentit de façon pénible le refus opposé par la France lors de la réunion du Conseil des ministres européens, les 26 et 27 septembre 1961, à l'engagement immédiat de négociations, d'autant plus que Paris avait jusque-là affirmé son soutien de principe à son association à la CEE »* (1). Puis, la position de la France a évolué ; Georges-Henri Soutou avance trois raisons possibles de cette évolution. D'une part, les dirigeants français ont pu comprendre qu'il ne s'agissait pas seulement d'une question d'amour-propre pour la Turquie, mais d'une question existentielle. D'autre part, l'accord de la France peut avoir fait partie d'un accord global avec les Allemands pour que ceux-ci acceptent la convention d'association avec les États africains et malgaches, signée à Yaoundé le 20 juillet 1963. Enfin, la politique extérieure de la France avait évolué durant cette période et la Turquie pouvait constituer un élément important de cette nouvelle politique. En recevant à l'Élysée le 27 juin 1967 le Président de la République de Turquie, le Général de Gaulle indiquait d'ailleurs : *« En Europe, [...] l'intérêt de nos deux Républiques n'est-il pas de conjuguer leurs efforts pour qu'au lieu de l'opposition stérile de deux camps s'établissent la détente, l'entente et la coopération entre tous les peuples de notre continent »*.

En définitive, **l'accord d'association entre la Turquie et la Communauté économique européenne, surnommé accord d'Ankara, est signé le 12 septembre 1963 et inclut, comme celui avec la Grèce, et contrairement à ceux conclus avec le Maroc et la Tunisie en 1969, la perspective d'une adhésion**. En effet, le préambule de l'accord d'association *« reconnaît 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 »*. Dans le texte même de l'accord, l'article 28 précise :

(1) Georges-Henri Soutou, *La France du Général de Gaulle, la Turquie et l'Europe, Commentaire, n° 104, hiver 2003-2004*.

« 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 ».

Après des difficultés intérieures très graves et alors que la Communauté économique européenne s'est élargie à six nouveaux membres, la Turquie dépose formellement sa candidature le 14 avril 1987. Le 18 décembre 1989, la Commission européenne rend un avis négatif provisoire sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec ce pays, en raison *« du contexte économique et politique de la Turquie »*. L'avis note également que *« la situation des droits de l'homme et le respect de l'identité des minorités, quoi qu'ayant fait l'objet d'une évolution au cours des dernières années, n'ont pas encore atteint le niveau nécessaire pour une démocratie »*. Cependant, cet avis est rendu à un moment de grand bouleversement pour l'Europe ; la Commission précise aussi dans son avis : *« Toute position de la Communauté relative à un nouvel élargissement [...] aura une portée dépassant les positions prises lors de précédentes adhésions, en raison à la fois des nouvelles ambitions de l'intégration européenne qu'impose l'Acte unique et de l'accroissement des droits et obligations qui s'attachent désormais à la qualité d'État membre »*. Le Conseil des ministres européens adopte le 5 février 1990 les grandes lignes de l'avis de la Commission.

Les institutions européennes et la Turquie relancent alors le processus d'intégration économique de l'accord d'Ankara : **l'union douanière, phase définitive de l'accord d'association, entre en vigueur le 31 décembre 1995**. L'accord d'union douanière considère en préambule que *« les objectifs fixés par l'accord d'association, et notamment par son article 28 [possibilité d'une adhésion], restent d'actualité au moment où des changements politiques et économiques importants se produisent sur la scène européenne »*. **La Turquie est depuis lors le seul pays ayant réalisé une union douanière avec l'Union européenne.**

2. La reconnaissance du statut de candidat

Le **Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997** constitue un choc pour les autorités et la population turques : il décide en effet de *« lancer un processus d'adhésion englobant les dix États candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre »*, Malte ayant à cette époque retiré sa demande de candidature. Le Conseil européen *« décide de convoquer au printemps 1998 des conférences intergouvernementales bilatérales pour commencer les négociations avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovaquie [...] ». Parallèlement, la préparation des négociations*

avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie sera accélérée ».

En ce qui concerne la Turquie, certes « *le Conseil européen confirme l'éligibilité de la Turquie à l'Union européenne* », mais il ajoute que « *les conditions politiques et économiques permettant d'envisager des négociations d'adhésion ne sont pas réunies* ». La Turquie considère qu'elle a fait l'objet d'un traitement discriminatoire par rapport aux autres pays candidats et envisage de retirer sa candidature. Cependant, la Commission commence à publier en novembre 1998, pour chaque pays candidat dont la Turquie, un « *rapport régulier sur les progrès accomplis sur la voie de l'adhésion* ».

Le Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, présente une avancée décisive vers la reconnaissance du statut de candidat à la Turquie, puisque « *le Conseil européen réaffirme le caractère inclusif du processus d'adhésion, qui regroupe maintenant treize pays candidats dans un cadre unique* ». La Turquie est donc, à partir de ce moment-là, partie intégrante du processus. Plus loin, les conclusions du Conseil européen précisent : « *Le Conseil européen se réjouit des éléments positifs qui ont récemment marqué l'évolution de la situation en Turquie, et que relève d'ailleurs la Commission dans son rapport sur les progrès réalisés par les pays candidats, ainsi que de l'intention de la Turquie de poursuivre ses réformes en vue de satisfaire aux critères de Copenhague. **La Turquie est 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.** Dans le cadre de la stratégie européenne actuelle, la Turquie, comme les autres pays candidats, bénéficiera d'une stratégie de pré-adhésion visant à encourager et à appuyer ses réformes* ».

Dans ce cadre a été conclu, sous présidence française en décembre 2000, un partenariat pour l'adhésion. Il a été révisé en 2003 et a pour objectif général d'offrir un programme cohérent dans les domaines politiques et économiques pour préparer la Turquie à l'adhésion.

Lors des Conseils européens ultérieurs, les Chefs d'État et de gouvernement ont régulièrement noté les « *efforts consentis* » ou les « *mesures importantes prises* » par la Turquie pour satisfaire aux critères de Copenhague. Enfin, lors du **Conseil européen de Copenhague en décembre 2002**, les États membres prennent acte de la conclusion des négociations d'adhésion avec dix États membres et prévoient leur adhésion effective au 1^{er} mai 2004. Parallèlement, « *l'Union encourage la Turquie à poursuivre énergiquement son processus de réforme* » et lui donne un « rendez-vous » : « *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* ».

En conclusion, la possibilité pour la Turquie de se joindre à la construction européenne est mentionnée dès l'accord d'association signé en 1963, mais a été rendue solennelle par le Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999, qui a reconnu en elle un pays candidat ayant vocation à rejoindre l'Union. Cette candidature a été confirmée depuis lors par les Chefs d'État et de gouvernement au cours de la plupart de leurs réunions (1).

3. L'application des critères de Copenhague à l'ensemble des pays candidats

Confronté à l'effondrement du bloc soviétique, le Conseil européen a souhaité préparer la Communauté européenne à l'afflux des dépôts de candidature des anciens pays communistes, en définissant des critères communs permettant l'examen de ces candidatures. La Communauté européenne négociait parallèlement les conditions de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède ; seuls trois autres pays avaient alors déposé leur candidature : la Turquie (1987), Chypre (1990) et Malte (1990). En juin 1993, le Conseil européen a en conséquence inscrit dans ses conclusions ce que l'on allait ensuite appeler « les critères de Copenhague ».

Les critères de Copenhague

« L'adhésion aura lieu dès que le pays membre associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises. 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, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ».

Dès le Conseil européen de Luxembourg, en décembre 1997, les Chefs d'État et de gouvernement indiquent que la Turquie « sera jugée sur la base des mêmes critères que les autres États candidats ». En décembre 1999, le Conseil européen rappelle à nouveau que « la Turquie est un pays candidat, qui a vocation à rejoindre l'Union sur la base des mêmes critères que ceux qui

(1) Voir en annexe les principaux extraits des conclusions des Conseils européens concernant la Turquie.

s'appliquent aux autres pays candidats, » et « se réjouit de l'intention de la Turquie de poursuivre ses réformes en vue de satisfaire aux critères de Copenhague ».

Le Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, qui décide l'ouverture des négociations avec six des pays candidats (Roumanie, Slovaquie, Lettonie, Lituanie, Bulgarie et Malte), précise que *« l'adhésion à l'Union est subordonnée au respect de tous les critères de Copenhague »*, mais qu'une *« condition préalable à l'ouverture des négociations d'adhésion est le respect des critères politiques »*. En conséquence, **seul le respect des critères politiques de Copenhague (institutions stables, démocratie, primauté du droit, droits de l'homme, respect et protection des minorités) est un préalable pour l'ouverture des négociations ; les critères économiques (économie de marché viable, capable de supporter la concurrence au sein du marché unique) et l'alignement de la législation nationale sur l'acquis communautaire constituent deux exigences supplémentaires auxquelles un candidat doit satisfaire ultérieurement pour l'adhésion.**

C'est dans ce contexte que la Commission européenne actuellement en fonction présentera en octobre 2004 un *« rapport sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion »*, assorti d'une recommandation sur l'ouverture ou non des négociations d'adhésion avec ce pays. Le Conseil européen, qui se réunira en décembre 2004 sous présidence néerlandaise, prendra une décision sur le respect par la Turquie des critères politiques de Copenhague et, en fonction de cette décision, ouvrira ou non les négociations avec ce pays. Dans le cas d'une ouverture des négociations, la Commission européenne devra procéder à un *« criblage »* de la législation turque, c'est-à-dire à son examen au regard des chapitres de négociations prédéfinis lors des précédents élargissements par rapport à la législation communautaire.

II. LA SITUATION DE LA TURQUIE AU REGARD DES CRITERES DE COPENHAGUE

1. Les rapports de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe

a) *Commission européenne : rapport régulier du 5 novembre 2003 concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*

Comme pour l'ensemble des pays candidats, la Commission européenne publie chaque année un rapport de suivi des progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion. Le premier de ces rapports a été publié en novembre 1998, le dernier en novembre 2003. Extrêmement complets (celui de 2003 comporte 164 pages), ces rapports permettent de mesurer les progrès du pays et de pointer les éléments restant à décider ou à mettre en œuvre dans l'ensemble des domaines couverts par les critères de Copenhague.

En ce qui concerne l'évolution récente de la Turquie dans le domaine des critères politiques, la Commission, dans son rapport de novembre 2003, mettait l'accent sur l'importance des réformes engagées, tout en soulignant certaines difficultés dans leur mise en œuvre effective.

L'importance des réformes

« Au cours de l'année écoulée, le gouvernement turc a fait preuve d'une grande détermination pour accélérer le rythme des réformes, ce qui a entraîné un profond réaménagement du système politique et juridique. [...]

Quatre importants paquets de réformes politiques ont été adoptés, qui introduisent des changements dans différents domaines de la législation. Certaines de ces réformes sont très importantes sur le plan politique dans la mesure où elles touchent à des questions sensibles dans le contexte turc, telles que la liberté d'expression, la liberté de manifester, les droits culturels et le contrôle civil sur l'armée. À cet égard, le septième paquet de réformes adopté en juillet 2003 était particulièrement important. Le nouveau Parlement, élu le 3 novembre 2002, a adopté ces paquets de réformes à une majorité écrasante. Tout au long de ce processus, la population turque dans son ensemble a exprimé son appui total aux changements visant à rapprocher la Turquie des valeurs et des normes de l'Union européenne.

Le gouvernement a également pris des mesures pour assurer la mise en œuvre efficace des réformes, [...] afin de garantir aux citoyens turcs la pleine jouissance des libertés fondamentales et des droits de l'homme en conformité avec les normes européennes. [...] De nombreuses priorités fixées dans la version révisée du partenariat pour l'adhésion de la Turquie ont été respectées en ce qui concerne les critères politiques. [...] Le gouvernement a déclaré une politique de tolérance zéro en ce qui concerne la torture. Le 30 novembre 2002, l'état d'urgence a été levé dans toutes les provinces du sud-est où il était encore en vigueur. »

Une application lente et inégale

« Cependant, malgré une certaine évolution positive sur place, les réformes n'ont eu que des effets limités dans la pratique. Jusqu'à présent, leur application a été lente et inégale. [...]

Dans certains cas, les organes exécutifs et judiciaires chargés de la mise en œuvre des réformes politiques concernant les libertés fondamentales adoptées par le Parlement en ont limité la portée en établissant des conditions très strictes, compromettant la réalisation des objectifs initialement poursuivis. [...]

Le gouvernement turc a déclaré à plusieurs reprises que son objectif principal est de remplir les critères politiques de Copenhague à temps pour permettre une évaluation positive par la Commission l'année prochaine et préparer ainsi le terrain pour une décision du Conseil européen en décembre 2004 en vue d'entamer les négociations d'adhésion avec la Turquie. »

b) Conseil de l'Europe : rapport de mars 2004 de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres

C'est dès le mois d'août 1949 que les dix États fondateurs qui avaient signé le statut du Conseil de l'Europe le 5 mai 1949 ont invité la Grèce et la Turquie à les rejoindre. La Turquie est ainsi membre du Conseil de l'Europe depuis 1949 et s'est engagée, comme tous les États membres, à respecter les obligations de cette organisation relatives à la démocratie, au respect de la prééminence du droit et à la protection des droits de l'homme. Depuis 1996, la Turquie fait l'objet d'une « *procédure de suivi* » du respect de ses engagements par la Commission compétente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en raison de « *graves violations des droits de l'homme* ».

En juin 2001, l'Assemblée parlementaire, tout en se félicitant des progrès accomplis par la Turquie, décidait de poursuivre la procédure de suivi. La Commission de suivi a adopté le 3 mars 2004 un projet de recommandation, inscrit à l'ordre du jour de la session de juin 2004 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Compte tenu des

importants changements constitutionnels, des ensembles de réformes approuvées par le Parlement, de la détermination et de la capacité de la Turquie à remplir les obligations statutaires du Conseil de l'Europe, **cette recommandation prévoit une clôture de la procédure de suivi** et l'ouverture d'un « dialogue post-suivi » sur un certain nombre de questions en suspens.

Résumé du rapport de la Commission de suivi du Conseil de l'Europe

« Les co-rapporteurs estiment que la Turquie a réalisé en à peine plus de deux ans plus de réformes que pendant la décennie précédente. Ils se félicitent de l'adoption en octobre 2001 d'importants changements constitutionnels, des sept ensembles de réformes approuvés par le parlement entre février 2002 et août 2003 et de nombreuses autres lois, décrets et circulaires visant à mettre en œuvre ces réformes.

En particulier, ils félicitent les autorités pour avoir aboli la peine de mort, institué une tolérance zéro en ce qui concerne la torture et l'impunité, levé de nombreuses restrictions à la liberté d'expression, d'association et de religion, et pour avoir accordé un certain nombre de droits culturels aux citoyens turcs d'origine kurde. Ils félicitent également les autorités pour avoir transformé le Conseil national de sécurité en organe consultatif.

Compte tenu des progrès accomplis depuis 2001, les co-rapporteurs considèrent que la Turquie a clairement démontré sa détermination et sa capacité à remplir les obligations statutaires qui lui incombent en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe. Ils expriment leur confiance aux autorités turques pour appliquer et consolider les réformes en question. Les co-rapporteurs proposent en conséquence de clôturer la procédure de suivi ouverte depuis 1996.

Les co-rapporteurs suggèrent d'entamer avec la Turquie un dialogue post-suivi sur les douze points figurant sur une liste des questions en suspens, notamment en ce qui concerne la refonte de la Constitution de 1982, les amendements à apporter au code électoral, la reconnaissance de minorités nationales, la poursuite des efforts pour combattre la violence contre les femmes, la lutte contre la corruption et le droit à l'objection de conscience et à un service civil alternatif».

2. La situation politique en Turquie est marquée par la forte volonté de remplir les critères de l'adhésion

a) Le séisme politique des élections législatives de novembre 2002

La République de Turquie a été fondée par Mustapha Kemal, dit « Atatürk », en 1923. La Constitution actuellement en vigueur date du 7 novembre 1982 et a été amendée à plusieurs reprises depuis lors. Il s'agit d'un régime parlementaire, dans lequel le Président de la République, élu par le Parlement tous les cinq ans, dispose de pouvoirs propres importants : nomination des membres de la Cour constitutionnelle et de nombreux autres organismes d'État, nomination du chef d'État-major, possibilité de saisine de la Cour constitutionnelle, possibilité de dissoudre l'Assemblée nationale ou de demander une nouvelle délibération des projets de loi adoptés par elle... Le Président actuel est un ancien Président de la Cour constitutionnelle ; il est connu pour sa grande intégrité et a, à plusieurs reprises, montré son intransigeance dans l'application du principe de laïcité. Les élections législatives se déroulent selon un scrutin largement proportionnel qui n'a pas favorisé la mise en place de majorités stables à la Grande Assemblée Nationale de Turquie (GANT), assemblée monocamérale. Les partis traditionnels ont longtemps formé des coalitions fluctuantes qui n'ont pas résisté à la crise économique de 2001, plus grave récession qu'ait connue la Turquie depuis 1945.

Dans ce contexte de crise économique et de discrédit d'une partie de la classe politique traditionnelle, les élections législatives anticipées de novembre 2002 ont mis en tête le parti de la justice et du développement (AKP) avec 34 % des voix, suivi du parti républicain du peuple (CHP) avec 19 % des voix. L'application du principe de la proportionnelle est contrebalancée par la règle qui fixe à 10 % au niveau national le minimum de voix nécessaire pour obtenir des sièges. En raison de cette règle, l'AKP dispose des deux tiers des sièges à la GANT (368 sièges à la fin 2003) et le CHP un tiers, neuf députés étant « indépendants ». Aucun parti de la précédente majorité gouvernementale ne dispose de siège ; 500 députés sur 550 au total siègent pour la première fois et le parti du Premier ministre sortant n'obtient même pas 2 % des voix. Le CHP, social-démocrate, est le seul parti d'opposition représenté au Parlement.

Pour la première fois depuis 1987, la Turquie connaît un gouvernement monocolore. Présidé par Recep Tayyip Erdogan et créé à la suite de la dissolution en 1998 du parti Refah (parti de la prospérité) dirigé par l'ancien Premier ministre Necmettin Erbakan, l'AKP est le descendant des partis islamistes turcs, mais il se présente comme nettement plus modéré. M. Erdogan, qui n'avait pas pu être élu député en novembre 2002 en raison

d'une condamnation à dix mois de prison en 1998 pour incitation à la haine religieuse, a en définitive pu être élu en mars 2003 lors d'une élection partielle. La Constitution prévoyant qu'un ministre soit aussi député, M. Erdogan n'a pu devenir Premier ministre qu'en mars 2003. Maire d'Istanbul de 1994 à 1998, il est l'un des hommes politiques les plus populaires de Turquie. Quelques semaines après notre visite en Turquie, son parti a largement remporté les élections locales et a donc conforté son assise électorale. M. Erdogan définit son parti comme « *conservateur-moderne* », « *ni islamiste, ni même islamique* » ; d'autres dirigeants du parti le décrivent à l'image du parti chrétien-démocrate allemand (CDU). Nous avons pu remarquer qu'un certain nombre de députés AKP sont en fait des transfuges d'autres partis, ce qui est assez fréquent en Turquie et ce qui conforte sa modération par rapport aux partis islamistes antérieurs.

La majorité absolue du gouvernement à l'Assemblée et sa grande popularité ont jusqu'ici permis **l'adoption de réformes importantes sur la voie du respect des critères politiques de Copenhague**. De nombreuses réformes ont d'ailleurs également été votées par le CHP, qui a des difficultés à trouver des dossiers pour s'opposer à la politique gouvernementale. **Cette politique volontariste se situe dans la continuité des travaux du gouvernement et de l'Assemblée précédents** : depuis 2001, le préambule et presque quarante articles de la Constitution ont été modifiés et sept « paquets » de réformes législatives de grande ampleur ont été adoptés.

Une Commission parlementaire pour l'intégration dans l'Union européenne, dont nous avons rencontré le président et deux de ses membres, a été créée le 15 avril 2003 par une loi : elle est chargée de suivre l'évolution du processus de pré-adhésion et d'examiner les projets de loi pour vérifier leur conformité avec l'acquis. Une Commission parlementaire sur les droits de l'homme, dont nous avons rencontré le président, recueille des plaintes concernant la violation des droits de l'homme et présente des rapports spéciaux sur la situation des droits de l'homme dans le pays, en particulier dans les zones kurdes.

Le gouvernement semble prioritairement pragmatique, en se pliant aux contraintes laïques traditionnelles du système kémaliste, mais son volontarisme politique européen est manifeste. Il s'exprime par exemple par l'importance du Secrétariat général pour l'Union européenne. Organe administratif de coordination des administrations publiques, il est directement rattaché à Abdullah Gül, Vice-Premier ministre et ministre des affaires étrangères, homme de confiance du Premier ministre. De plus, le Conseil des ministres se réunit tous les lundis pour examiner des sujets européens d'harmonisation ou de mise en œuvre de réformes. Cependant, certains de nos interlocuteurs nous ont fait valoir que les mesures élaborées par des organes exécutifs chargés de cette mise en œuvre avaient, dans un

certain nombre de cas, considérablement limité la portée de celles-ci en établissant des conditions très strictes d'application. Il est clair que la bureaucratie, soit par inertie, soit par crainte de perdre son influence, joue un rôle retardateur.

b) Le système kémaliste

L'instauration de la République de Turquie par Atatürk à partir de 1923 a été une véritable révolution pour le pays. Décidé à tourner radicalement la Turquie vers l'Occident, Mustapha Kemal a pris des mesures inspirées à la fois de modernisme et de nationalisme : interdiction du port du fez (avec décapitation des récalcitrants), changement d'alphabet, droits des femmes (dont le droit de vote en 1930), laïcité, abolition du califat, suppression des tribunaux religieux et des écoles religieuses, abolition de la polygamie, appel à la prière en turc et non plus en arabe... Objet d'un culte de la personnalité certainement unique dans une démocratie, Atatürk a mis en place un système moderne pour les années 30, mais qui s'est complètement figé par la suite en mémoire du « chef éternel ».

Cette farouche volonté de se tourner vers l'Ouest se concrétise après la seconde guerre mondiale par l'intégration de la Turquie dans les organisations européennes : OCDE, Conseil de l'Europe, OTAN, OSCE. L'armée et la fonction publique deviennent les garants de l'héritage kémaliste, dont les deux piliers sont l'unité nationale et la laïcité. Naît alors une démocratie autoritaire, encadrée de nombreux garde-fous censés la protéger contre l'islamisme et la désagrégation nationale. Les libertés publiques s'en trouvent limitées ; leur contrôle est assuré par la bureaucratie kémaliste qu'on appelle « État profond ». Dans les différents secteurs administratifs ou économiques, le système turc est considéré comme fondamentalement non libéral et non transparent : certains de nos interlocuteurs l'ont parfois comparé au système bureaucratique de l'Union soviétique.

Vu d'Europe, il peut ainsi être étonnant que **des groupes aussi divers** que le gouvernement, l'ensemble des partis de gouvernement (AKP, CHP...), les représentants des minorités religieuses (le patriarche grec orthodoxe Monseigneur Bartholomée 1^{er}, le patriarche arménien Monseigneur Mesrob II...) ou les associations de défense des droits de l'homme **se retrouvent pour défendre avec ardeur la perspective de l'adhésion de leur pays à l'Union européenne**. Il s'agit en réalité pour eux de s'extraire du carcan d'un système figé, sclérosé, qui ne répond plus aux attentes d'un État moderne dans un environnement mondialisé. Pour eux, la perspective européenne est un levier pour desserrer les étreintes et régler les problèmes. Il n'y a là rien de vraiment surprenant car, sur le plan international, il en a été de même pour les relations franco-allemandes ou plus récemment pour le règlement pacifique de la question des minorités dans les pays candidats de

l'est de l'Europe et, sur le plan interne, il n'est pas rare que la contrainte européenne nous serve à surmonter des blocages purement français.

Parallèlement, l'État kémaliste a mené un pays musulman de 70 millions d'habitants vers la démocratie et la stabilité, ce qui est rare dans cette région du monde ; il a également lutté avec succès pour la laïcité et contre le développement trop important des mouvements islamistes.

3. Les dossiers prioritaires de la Turquie

a) Le rôle de l'armée

L'armée turque, qui compte 650 000 hommes, dont 100 000 soldats de métier, est du point de vue numérique la deuxième armée de l'OTAN. Vénéralisée comme un héros pour avoir réussi à battre les armées étrangères, en particulier grecques, Mustafa Kemal était d'abord un militaire. Après la seconde guerre mondiale, la Turquie est au milieu d'une zone d'influence partagée entre l'Union soviétique et les États-Unis. De l'autre côté de la mer Égée, la guerre civile fait rage en Grèce entre nationalistes et communistes et l'ensemble de la mer Noire, à l'exception de la Turquie, fait partie du bloc soviétique. En 1946, l'ambassadeur américain à Ankara déclare d'ailleurs : « *Si la Turquie tombe sous contrôle soviétique, tombe alors la dernière barrière sur le chemin de la Russie vers le golfe persique et vers Suez* ». Dans ce contexte, la Turquie devient membre de l'OTAN en 1952 et constitue une frontière particulièrement sensible de l'alliance, puisqu'elle partage des milliers de kilomètres de frontières terrestres avec la Grèce, la Bulgarie, la Géorgie, l'Arménie, l'Iran, l'Irak et la Syrie, sans compter les frontières maritimes. Les États-Unis soutiennent donc fortement cet allié oriental et la plupart des officiers turcs effectuent des formations aux États-Unis ou en Grande-Bretagne.

En tout état de cause, il est indéniable que **l'armée jouit en Turquie d'un capital de confiance très élevé**. Pourtant, elle a perpétré deux coups d'État en 1960 et 1980 et elle a, à deux reprises, en 1971 et 1997, amené le Premier ministre démocratiquement élu à démissionner. L'armée turque joue traditionnellement un rôle important dans la vie publique, ce qui peut légitimement constituer une source d'interrogations en Europe.

A cet égard, le premier enseignement que nous avons retenu de notre voyage, c'est que **l'armée turque est une armée populaire**. Elle est populaire d'abord parce qu'elle joue un rôle social dans les provinces et est utile à la population ; elle peut apporter une aide médicale ou suppléer une administration défaillante dans les régions les plus déshéritées. Elle est

populaire ensuite parce que son recrutement est égalitaire, basé sur le mérite au travers de concours nationaux organisés régulièrement pour les écoles d'officiers, si bien que le corps des officiers ne se reproduit pas de manière endogène. Vue à l'extérieur comme autoritaire, l'armée est considérée par les Turcs comme paternaliste. De plus, la conscription assume un rôle éducatif et social ; l'armée est vécue comme une opportunité d'ascension sociale pour nombre de familles. Atatürk a confié à l'armée un rôle de gardien de la Constitution et de la laïcité, de sorte qu'elle est toujours apparue auprès des Turcs comme **un garant de la stabilité**, alors même que le pouvoir politique apparaissait parfois comme inefficace et instable : lorsque l'armée prit le pouvoir en 1980, avant de le rendre aux civils en 1982, il s'agissait avant tout de mettre fin à une vague sans précédent d'actes terroristes que le gouvernement ne réussissait pas à juguler.

Par ailleurs, contrairement aux idées reçues, l'armée turque n'est pas homogène ou monolithique. Les officiers, qui s'expriment traditionnellement à titre individuel sur des sujets divers, éventuellement de politique intérieure, le font plutôt, depuis les dernières élections législatives, sur des sujets touchant uniquement à la sécurité ou à la laïcité. Par ailleurs, certaines de ces interventions sont régulièrement contrebalancées par des communiqués de presse de l'état-major. Des lignes de clivage politique parcourent donc l'armée, que ce soit sur l'intégration européenne, la démocratisation, la place de l'armée dans la vie publique, les problèmes kurde ou chypriote.

Le **Conseil national de sécurité** (MGK en turc) est le lieu constitutionnel où s'exprime publiquement le rôle de l'armée. En vue d'aligner les relations entre la société civile et les autorités militaires sur les pratiques en vigueur dans les États membres de l'Union européenne, son cadre juridique a été profondément modifié. La réforme constitutionnelle du 17 octobre 2001 modifie ainsi l'article 118 de la Constitution qui prévoit maintenant que le MGK est composé du Premier ministre, du chef d'État-major, des vice-premiers ministres, des ministres de la justice, de la défense, de l'intérieur et des affaires étrangères, des commandants des trois armées (terre, mer, air) et du général commandant la gendarmerie, sous la présidence du Président de la République.

Il s'agit d'un **organe consultatif, dont les membres sont dorénavant majoritairement civils** et dont le Secrétariat peut être assuré par un civil. Une nouvelle loi réduit les moyens d'action du Secrétaire général du MGK, en supprimant ses pouvoirs exécutifs et de surveillance étendus : il pouvait auparavant surveiller, au nom du Président et du Premier ministre, la mise en œuvre des recommandations du MGK. Les avis du MGK ont un caractère consultatif en ce qui concerne les questions relevant de la sécurité nationale ; pour les questions relevant du « *maintien de l'existence et de l'indépendance de l'État, de l'intégrité et de l'indivisibilité du pays et de la*

paix et de la sécurité de la société », le Conseil des ministres doit « *évaluer les décisions du MGK* » (1), au lieu, comme cela était prévu auparavant, d'y accorder une « *importance prioritaire* ».

Au-delà des dispositions constitutionnelles ou législatives, **le MGK est le lieu de dialogue organisé entre l'armée et le gouvernement ; son importance a varié selon la force relative du gouvernement et les circonstances nationales.** Les réformes adoptées ont nettement réduit le rôle officiel de ce Conseil, mais une pratique de plusieurs années devra confirmer la situation actuelle de repli de l'implication de l'armée dans les affaires publiques.

Un représentant de l'armée reste présent dans quelques organes civils, dont le Conseil supérieur de l'audiovisuel (RTÜK) et le Conseil supérieur de l'enseignement (YÖK). Nous avons d'ailleurs rencontré M. Erdogan Tezic, Président du YÖK et ancien recteur de l'université francophone Galatasaray d'Istanbul. Composée de membres nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil des ministres, du Conseil des universités et du chef d'État-major, cette autorité administrative indépendante joue le rôle de ministère de l'enseignement supérieur et a pour mission de superviser l'ensemble des activités des établissements d'enseignement supérieur et d'approuver leur budget. Aux yeux du Président Tezic, la présence d'un représentant du chef d'État-major ne constitue pas une difficulté, car celui-ci n'est pas là pour contrôler l'activité du YÖK, mais pour coordonner les activités des établissements civils et militaires, par exemple pour permettre des passerelles entre les deux types d'établissement.

Longtemps, le budget de l'armée ne faisait pas l'objet d'un débat parlementaire. La GANT votait le budget de la défense en bloc et l'armée bénéficiait d'un certain nombre de ressources extrabudgétaires, en particulier au travers de fonds de soutien en partie financés par des impôts indirects et servant à l'achat des armements. À cet égard, le rapport de suivi de la Commission européenne de novembre 2003 note que, « *selon des données officielles, le budget de la défense s'élève à 7 % du budget consolidé de l'État* ». Selon le rapport de la Commission de suivi du Conseil de l'Europe de mars 2004, « *il est pratiquement impossible de savoir quelle est la part du budget de l'État consacrée à la défense ; pour certains, elle s'élève à au moins 10 %, pour d'autres, elle représenterait en réalité près de 18 à 20 %* ». Cependant, la Cour des Comptes est dorénavant autorisée à vérifier, à la demande du Parlement, les comptes et les transactions des forces armées.

Enfin, l'influence de l'armée s'explique aussi par son poids économique : la mutuelle du personnel des forces armées (OYAK), dont le

(1) Article 118 de la Constitution de la République de Turquie.

budget est financé par un prélèvement sur la solde des militaires, a réalisé en 2001 un chiffre d'affaires de 2,8 milliards de dollars et, avec vingt-huit filiales, dont huit cotées en Bourse, elle emploie 17 000 personnes. Devant notre étonnement d'une telle intrusion de l'armée dans l'économie, nos interlocuteurs de la TUSIAD, association du patronat turc, nous ont répondu qu'il fallait considérer cette mutuelle, au poids économique considérable, comme un fonds de pension privé à l'américaine, plutôt que comme un prolongement économique de l'armée.

b) Le fonctionnement du système judiciaire

Le système judiciaire turc est proche du système français, puisqu'il comporte une Cour constitutionnelle, un Conseil d'État, une Cour de cassation, une Cour des litiges juridictionnels et des tribunaux de première instance. Cependant, il n'existe pas de cour d'appel, si bien que la haute juridiction est amenée à traiter énormément de dossiers et n'est donc souvent pas en mesure de développer une jurisprudence, telle que la France peut en connaître. Un certain nombre de changements structurels ont été depuis plusieurs années apportés à ce système, ce qui a contribué à en renforcer l'efficacité et l'équité. Dans le cas de condamnations jugées contraires à la Convention européenne des droits de l'homme, un nouveau jugement peut dorénavant avoir lieu. Des dispositions protectrices des droits des enfants ont également été prises, concernant par exemple leur casier judiciaire ou le passage de 15 à 18 ans de l'âge des personnes relevant des tribunaux pour enfants.

Il existe toujours des cours de sûreté de l'État et des tribunaux militaires, mais leur composition, leurs compétences et leur procédure ont été profondément réformées : les tribunaux militaires ne peuvent plus juger des civils, la procédure d'exception suivie jusque-là devant les cours de sûreté de l'État laisse place à la procédure pénale ordinaire.

M. Yusuf Alatas, avocat, vice-président de l'Association des droits de l'homme, a mis en cause devant nous **la pratique judiciaire** plus que les dispositions constitutionnelles ou législatives. Outre le zèle excessif de nombreux membres du parquet dans l'exercice des poursuites en matière notamment de liberté d'expression ou d'association, cet avocat a pointé la trop grande proximité entre les juges du parquet et les juges du siège. Cette « collusion » se conjuguerait avec l'absence de juge d'instruction pour donner au procureur un pouvoir considérable dans la procédure. Ainsi, les droits des suspects seraient peu respectés dans les faits, par exemple en ce qui concerne la présence de l'avocat durant l'interrogatoire.

Dans ce contexte, les autorités turques ont lancé de **grands efforts de formation** des 9.000 juges et procureurs de Turquie, que ce soit pour

l'application du nouveau code civil adopté en novembre 2001, pour l'harmonisation des lois avec le droit communautaire, pour les droits de l'homme, pour la médecine légale ou pour une pleine compréhension de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de son impact en droit interne. En raison de la charge de travail et des habitudes, les forces de sécurité sont souvent peu contrôlées au cours de la période d'enquête, si bien que de nombreuses affaires ne sont pas préparées de manière satisfaisante et que les droits de la défense ont du mal à s'exercer pleinement. Pour pallier ces difficultés, une académie de police et une de justice ont été créées ; elles développent plusieurs accords de coopération avec des pays européens. **Le changement de pratique des magistrats ne pourra cependant se réaliser qu'avec le temps**, comme le montre la nouvelle condamnation, la semaine dernière, de quatre anciens députés, dont Mme Leyla Zana. Ces quatre élus, qui avaient exprimé pacifiquement des opinions considérées comme « séparatistes » à propos des droits des Kurdes, ont été une première fois condamnés en 1994 par la cour de sûreté de l'État pour avoir violé l'article 168 du Code pénal turc qui sanctionne « *l'appartenance à une organisation armée illégale* ». Ce procès a été jugé inéquitable par la Cour européenne des droits de l'homme et, grâce aux réformes mises en œuvre par le gouvernement turc depuis quelques années, un nouveau procès a pu avoir lieu. Malheureusement, les résistances du système kémaliste ont abouti à la même condamnation, le 21 avril 2004, qu'en 1994 : quinze ans de prison ferme. Le principal avocat de la défense, M. Yusuf Alatas, a annoncé qu'il ferait appel devant la Cour de cassation et qu'il saisirait si nécessaire la Cour européenne des droits de l'homme. Le vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères, que nous avons rencontré lors de notre déplacement, avait déclaré que le gouvernement était désireux de voir Mme Leyla Zana sortir de prison, mais que « *la justice turque était indépendante de l'exécutif* ».

La Turquie n'exécute plus ses condamnés à mort depuis 1984, mais la peine de mort a continué d'être prononcée par les tribunaux. Après des débats houleux au Parlement, la Turquie a aboli le 3 octobre 2001 la peine de mort en temps de paix, à l'exception des crimes de terrorisme. La loi du 9 août 2003 a supprimé cette exception et le Parlement a ratifié en juin 2003 le protocole n° 6 de la Convention européenne des droits de l'homme qui **interdit l'application de la peine de mort, sauf en temps de guerre**. Le 9 janvier 2004, la Turquie a également signé le protocole n° 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit l'abolition de la peine de mort en toute circonstance.

Depuis plusieurs années, les provinces du sud-est, où vit en particulier la population kurde, étaient soumises à **un état d'urgence, qui a été entièrement levé à la fin de 2002 dans l'ensemble des provinces**. Plus généralement, les autorités turques ont renforcé la législation concernant la prévention de la torture et des mauvais traitements : le gouvernement s'est

engagé à mener une politique de « tolérance zéro » dans ce domaine. Les différents « paquets » de réforme ont renforcé les capacités de poursuivre des agents publics soupçonnés de torture ou de mauvais traitements et ont renforcé les peines encourues. Il s'agit cependant d'un processus long, dont la mise en œuvre effective doit être contrôlée par les instances internationales, en particulier du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Dans le même esprit, la durée de garde à vue sans comparution devant un juge est dorénavant limitée à quatre jours selon la Constitution elle-même ; elle était de quinze jours auparavant.

c) Les droits de l'homme, les droits des minorités et la liberté religieuse

L'amélioration des droits de l'homme, des droits des minorités et de la liberté religieuse a été au cœur des réformes constitutionnelles et des « paquets » de réforme votés par le Parlement depuis 2001. **De nombreux et importants progrès ont été réalisés, dont la mise en œuvre effective doit être poursuivie et amplifiée.**

En ce qui concerne **la liberté d'expression**, de nombreuses modifications législatives sont intervenues depuis 2001. L'article 8 de la loi « anti-terreur », relatif à la propagande contre l'unité indivisible de l'État, a par exemple été abrogé. Les peines prévues par l'article 159 du Code pénal, relatif à l'offense à l'égard de l'État et des institutions et aux menaces contre l'unité indivisible de la République, ont été réduites. La loi sur les œuvres cinématographiques et musicales a été modifiée pour limiter et encadrer judiciairement les possibilités de censure. Cependant, la législation turque continue de contenir de trop nombreuses dispositions qui peuvent être utilisées pour restreindre la liberté d'expression. Les organisations de défense des droits de l'homme constatent d'ailleurs que le problème réside souvent dans l'opiniâtreté des procureurs à poursuivre des faits qui donnent lieu, au bout du compte, dans un grand nombre de cas, à des acquittements. Plusieurs exemples ont ainsi montré l'utilisation par le parquet d'autres dispositions pour engager des actions contre des personnes qui venaient d'être acquittées.

La situation reste ainsi préoccupante en ce qui concerne **la liberté de la presse**. Dans ce secteur, comme dans de nombreux autres, les réformes ne sont pas appliquées de manière uniforme. De lourdes peines, dont des peines d'emprisonnement, peuvent encore être infligées à des journalistes, rédacteurs ou éditeurs qui critiquent les institutions. Certains journaux considèrent parfois subir un harcèlement judiciaire, par ailleurs aléatoire selon le lieu ou le moment. Un journal pro-kurde a ainsi vu 64 de ses éditions saisies le jour de leur parution sur 164 éditions publiées entre septembre 2002 et février 2003. Le rédacteur en chef du journal et son propriétaire faisaient l'objet de 82 procédures pénales au total ! Cependant, d'après le rapport de l'Association

des droits de l'homme publié fin 2003, les poursuites en matière de liberté d'expression auraient diminué de moitié entre 2002 et 2003. Mais cette situation montre la grande difficulté que le gouvernement peut rencontrer dans l'application des réformes, dont l'esprit même est parfois contrecarré par « l'État profond » représenté par des fonctionnaires fidèles au système kémaliste.

L'organisation de **la liberté d'association** est également inspirée de principes sécuritaires : la loi qui la régit fait en effet partie des 600 lois adoptées durant la présence des militaires au pouvoir à la suite du coup d'État de 1980 et qui ne pouvaient, jusqu'à la réforme constitutionnelle d'octobre 2001, faire l'objet d'aucun recours constitutionnel. Les restrictions à la liberté d'association ont été assouplies, mais celle-ci demeure sous un contrôle strict de l'État. Toute mesure coercitive contre une association relève dorénavant d'un contrôle judiciaire sous peine d'être nulle. Tout type d'association ne peut cependant pas encore être autorisé : celles créées sur la base de l'appartenance à une race, une ethnie, une religion, une secte, une région ou portant atteinte à la structure unitaire de l'Etat sont interdites. Les associations et fondations turques peuvent maintenant ouvrir des filiales à l'étranger et devenir membres d'organismes internationaux ou étrangers, après avis du ministère des Affaires étrangères et autorisation du ministère de l'Intérieur. Après plusieurs refus, Amnesty international a ainsi reçu l'autorisation de créer une section en Turquie en mars 2002. Les associations restent cependant confrontées à des problèmes de fermeture de bureaux et de filiales, ainsi que de suspension de leurs activités. Dans la pratique, elles ont toujours des difficultés considérables à coopérer avec les associations étrangères.

La création de **partis politiques** est extrêmement simple selon la législation turque ; parallèlement, la Turquie est le pays d'Europe où il y a le plus de dissolutions de partis politiques. De nombreux excès ont été commis dans ce domaine qui ne bénéficient pas à la démocratie, ne serait-ce que parce que les partis dissous se reconstituent aussitôt sous une autre forme, comme ce fut le cas pour le parti AKP au pouvoir qui a succédé au Refah, puis au Fazilet et au Saadet... Hormis les partis considérés comme islamistes, les partis pro-kurdes et d'extrême gauche sont régulièrement dissous. La réforme constitutionnelle d'octobre 2001 a rendu plus difficile la dissolution des partis politiques, mais il faut se souvenir qu'une telle procédure a été engagée contre le parti AKP, maintenant au pouvoir, deux semaines avant les élections législatives de novembre 2002.

Comme la France, la République de Turquie se fonde sur l'unité de la République et ne reconnaît donc pas officiellement les minorités, hormis les minorités religieuses reconnues dans le traité de Lausanne (Juifs, Arméniens et Grecs). Selon les estimations, les **Kurdes** regrouperaient entre 10 et 12 millions de personnes, soit de loin la plus forte minorité en Turquie.

Le conflit qui a ensanglanté le pays entre 1984 et 1999 a fait près de 35 000 morts et a laissé de profondes traces. La situation semble peu à peu se stabiliser et s'améliorer pour ces populations, parfois déplacées, souvent en situation de pauvreté. La levée de l'état d'urgence, effectuée dans l'ensemble des provinces depuis novembre 2002, a eu un impact psychologique et économique positif dans la région. La grande majorité des Kurdes ne se bat pas pour l'indépendance et a accepté de vivre au sein de l'État turc. Ainsi, au sein de la Grande Assemblée nationale de Turquie siègent de nombreux députés kurdes : 180 sur 550 lors de la précédente législature. Certes, le système électoral, réclamant un seuil national de 10 % des voix pour obtenir des sièges à la GANT, empêche les partis nationalistes pro-kurdes d'y être représentés : le parti populaire démocratique (DEHAP), bien qu'il ait recueilli plus de 45 % des voix dans 5 des 81 provinces de Turquie lors des élections de novembre 2002, n'a obtenu aucun député faute d'avoir atteint ce seuil.

Afin de promouvoir la paix sociale dans la région, le Parlement a adopté en juillet 2003 une loi sur « la réintégration dans la société », qui prévoit une amnistie partielle et une réduction de peines pour les personnes impliquées dans les activités d'une organisation illégale, à l'exclusion des chefs de ces organisations et des personnes ayant commis des crimes de sang, et à condition de donner des informations sur l'organisation en question. Cette loi était valable durant six mois et environ 3.000 prisonniers ont demandé à en bénéficier, alors qu'à peine 700 Kurdes installés en Irak du Nord se sont rendus aux autorités turques pour bénéficier des dispositions de la loi. Ses résultats sont donc plutôt décevants.

Les situations sont assez contrastées entre les différentes provinces, mais, globalement, un nombre croissant de manifestations culturelles a été autorisé ; une forte participation du public a pu y être constatée. **Bien que des violations des libertés fondamentales soient encore signalées, il semble qu'elles soient maintenant d'une ampleur plus limitée.** La situation des nombreuses personnes déplacées à l'intérieur du pays reste difficile et de nombreuses familles vivent dans des situations précaires que le retour au village ne pourra pas régler totalement. Cette région connaît un grand retard de développement en terme économique, social, culturel ou d'organisation de la société. On y constate un système clanique dominant, l'absence de reconnaissance des droits des femmes, la réticence à scolariser les filles et un refus des évolutions de la société.

Les autorités turques considèrent que l'ensemble de la population bénéficie des mêmes droits et qu'il n'y a pas de raison d'attribuer des droits spécifiques à certains groupes : attribuer des droits supplémentaires à des « minorités » nationales serait ainsi ouvrir la voie au séparatisme et aller à l'encontre de l'unité de la République et du principe d'égalité. Il s'agit en effet d'un problème que d'autres pays européens peuvent connaître et auquel la

France ne peut qu'être sensible ; il est nécessaire de rechercher une solution équilibrée entre les différents principes constitutionnels ou démocratiques. L'utilisation de l'un des vingt-huit dialectes de la langue kurde doit ainsi être permise sous certaines conditions, ce que la plupart des leaders kurdes semblent prêts à accepter. Le gouvernement actuel semble vouloir progresser sur ce terrain, mais, en raison des violences encore récentes, le mouvement de libéralisation pour l'octroi de droits culturels aux minorités ne pourra se faire que lentement.

La Turquie est le seul État musulman laïc ; 98 % de la population est sunnite, y compris entre 20 et 25 millions d'Alevis, dont les pratiques religieuses diffèrent un peu de celles des Sunnites. **La laïcité a été imposée par Atatürk comme principe fondateur intangible de la République de Turquie** : la Constitution prévoit qu'aucune réforme constitutionnelle ne peut porter atteinte à un certain nombre de principes, dont la laïcité. Cette laïcité n'est pas, comme en France, une séparation entre les Églises et l'État ; en fait, c'est l'État turc qui organise et contrôle totalement la communauté des croyants : les 72.000 imams en Turquie sont des fonctionnaires, payés et formés par l'État et dont les prêches hebdomadaires sont écrits par les fonctionnaires du ministère des Affaires religieuses. **La laïcité turque signifie la relégation de la religion dans la sphère privée et son absence complète dans la vie publique.** Ainsi, et la question s'est posée à plusieurs reprises sous ce gouvernement, les femmes de ministres qui porteraient le voile ne peuvent assister à aucune cérémonie officielle. Lors d'une réception donnée à l'occasion de la fête nationale en octobre 2003, le Président de la République n'a pas invité les épouses des parlementaires et ministres AKP, dont bon nombre portent le voile. Le port du voile est interdit, non seulement dans les établissements scolaires et les administrations, mais aussi à l'université, contrairement à la France. Alors que, sous l'Empire ottoman, pouvoir politique et religieux étaient souvent confondus, la révolution kémaliste fait que tout fondamentalisme est maintenant perçu comme un danger pour l'existence même de la République.

En ce qui concerne **la liberté religieuse**, la Turquie ne reconnaît que les minorités religieuses incluses dans le traité de Lausanne de 1923 : les Juifs (environ 25.000), les Arméniens (environ 60.000) et les Orthodoxes (environ 3.000, après avoir été plusieurs centaines de milliers au début du XXe siècle). Les problèmes principaux de l'ensemble des minorités religieuses, soulevés devant nous par le Patriarche arménien, Monseigneur Mesrob II, et le Patriarche œcuménique grec orthodoxe, Monseigneur Bartholomée Ier, sont **l'absence de personnalité juridique**, qui crée des difficultés insolubles au quotidien, et **l'impossibilité qui en résulte d'acquérir ou de vendre des biens immobiliers**. Plusieurs réformes législatives successives permettent dorénavant aux communautés religieuses d'acquérir et de vendre des biens immobiliers, même sans personnalité juridique, mais sur autorisation d'une

direction générale des fondations rattachée au Premier ministre ; ces réformes ont cependant dénoté une forte réticence, car elles ont fixé, chaque fois, des délais extrêmement courts pour l'enregistrement des communautés et de leurs biens auprès de cette direction.

Par ailleurs, la loi sur les travaux publics a été modifiée (remplacement du mot « mosquée » par « lieu de culte ») pour permettre aux communautés religieuses non-musulmanes de déposer des demandes de permis de construire. Plusieurs exemples montrent cependant que le zèle excessif de fonctionnaires locaux gêne parfois considérablement l'activité de ces communautés religieuses. En outre, la formation du clergé de ces minorités est toujours interdite. Le séminaire de l'église orthodoxe situé à Halki, sur une île près d'Istanbul, est fermé depuis 1971 par les autorités turques, si bien que les popes doivent se former à l'étranger. Jumelée à des règles de nationalité strictes, cette interdiction menace gravement l'existence même de ces églises minoritaires. Les autorités turques dénie au Patriarche grec orthodoxe le droit d'utiliser le mot œcuménique, car, dans une vision nationale traditionnelle, elles considèrent que le Patriarcat doit rester limité à la Turquie. L'élection du Patriarche est soumise à l'approbation de l'État turc et le Patriarche doit être citoyen turc, ce qui – à terme – peut mener à la disparition du Patriarcat, fondé en 381 durant les premiers siècles de la Chrétienté et ayant une autorité morale et spirituelle sur l'ensemble des Chrétiens orthodoxes. Toutefois, il faut noter que des avancées récentes semblent avoir été proposées par le gouvernement au **Patriarche œcuménique, qui, lorsque nous l'avons rencontré, s'est montré optimiste et confiant sur la volonté de ce gouvernement de faire évoluer la situation.**

En ce qui concerne les communautés musulmanes non-sunnites, un statut juridique a été accordé en avril 2003 aux Alevites, mais de nombreuses inquiétudes subsistent en pratique. Globalement, en cette matière comme dans d'autres, de nombreuses réformes ont été décidées et ont commencé à être mises en place. Mais il reste à la fois à prendre de nouvelles mesures décisives (personnalité juridique des communautés religieuses) et à empêcher les habitudes et les conservatismes de bloquer au quotidien la liberté de ces communautés, sans pour autant abandonner la laïcité.

d) La question chypriote

Notre collègue Louis Le Pensec nous a présenté le 7 avril 2004 une communication sur la candidature de Chypre à l'Union européenne, dont on trouvera le texte en annexe. Le rapport n° 37 (2003-2004), fait au nom de la commission des affaires étrangères du Sénat à la suite d'une mission effectuée du 14 au 19 septembre 2003 en Turquie par MM. Xavier de Villepin, Hubert Durand-Chastel et Jean-Pierre Masseret, présente également ce dossier.

Le règlement de la question chypriote n'est pas une condition préalable à l'ouverture des négociations selon les conclusions des Conseils européens, mais, comme l'a rappelé le président de la Commission européenne, en visite en Turquie en février 2004, c'est une « réalité ». Le gouvernement turc a habilement relancé en janvier 2004 le processus de négociations qui avait été lancé un an auparavant par le Secrétaire général des Nations unies. Au lendemain de la fin des pourparlers, à Bürgenstock en Suisse, le 1^{er} avril 2004, la Turquie était la seule partie prenante à soutenir fermement le plan de Kofi Annan : sa position était d'autant facilitée que les Nations unies ont repris *in fine* plusieurs dispositifs demandés par les Chypriotes turcs.

Même si le plan a, depuis lors, été rejeté par la population chypriote grecque à plus de 75 % des voix lors du referendum du 24 avril, la Turquie a clairement montré à cette occasion sa disponibilité et sa volonté de régler la question. D'ailleurs, le fait que le gouvernement de M. Erdogan ait réussi à imposer cette position de négociations aux pouvoirs kémalistes traditionnels que sont le ministère des Affaires étrangères et l'armée montre la grande importance pour la Turquie de la perspective européenne : Chypre était auparavant un dossier « réservé » du pouvoir militaire en raison de son caractère de « sécurité nationale ». Les Grecs, comme les Chypriotes grecs, considèrent généralement que seule la perspective européenne est susceptible de faire bouger le système kémaliste turc sur la question chypriote.

4. La situation économique contrastée de la Turquie

Pays d'environ 70 millions d'habitants, la Turquie dispose d'un marché intérieur important, mais peu développé. Sa démographie est d'ores et déjà en train de se stabiliser (d'après le Conseil de l'Europe, le taux de fécondité, qui était de 2,5 enfants par femme en 2001, devrait tomber à 2,1 d'ici 2015) et, même en prenant en considération la probable baisse de la population allemande dans les décennies à venir, la population turque ne devrait guère dépasser celle de la population allemande dans les années 2030-2040. La richesse nationale par habitant atteint tout juste 25 % de la moyenne communautaire d'une Union à quinze membres. En volume, le PIB atteint 192 milliards d'euros en 2002, soit un peu moins que celui de la Pologne. Ces chiffres doivent toutefois être relativisés car, de l'avis de tous les observateurs, les statistiques sur la Turquie ne révèlent qu'une partie de la vie économique turque. L'économie souterraine y est en effet extrêmement développée, puisqu'on estime qu'elle représente entre 40 et 60 % du PIB.

Comme le système politique, l'économie turque a été marquée par le kémalisme, avec un protectionnisme important et une grande implication de

l'État dans l'économie. À partir des années 80, l'économie turque s'ouvre peu à peu vers l'extérieur en libéralisant son régime commercial, en abaissant les droits de douane et en éliminant les restrictions quantitatives sur les importations. Le 31 décembre 1995, entre en vigueur l'accord d'union douanière entre la Turquie et l'Union européenne, seul accord de ce type pour un pays non membre de l'Union. Cet accord va prolonger l'ouverture de l'économie turque sans la bouleverser : l'Union européenne continue de représenter à peu près la moitié des exportations et des importations turques. Depuis le 1^{er} janvier 2001, la Turquie applique les mêmes droits de douane que la Communauté européenne à l'égard des pays tiers ; cet exemple montre **la particularité d'un tel accord douanier : la Turquie applique des mesures à la décision desquelles elle ne participe pas. L'accord douanier concerne la plupart des biens et marchandises, à l'exception des produits agricoles ; les services ne sont pas non plus inclus dans l'accord.**

L'économie turque est loin d'avoir atteint son potentiel, en raison de difficultés structurelles fortes : elle a ainsi connu une succession de périodes de croissance rapide et de crises, l'inflation endémique empêchant l'économie de trouver les fondamentaux d'une croissance durable. Cette inflation obérait toute perspective de moyen terme, obligeant l'État à se financer à court terme au moyen de taux d'intérêt élevés et limitant fortement les capacités d'investissement des entreprises dans l'économie. Ces entreprises ont donc eu tendance à placer leurs liquidités soit auprès de l'État en raison des taux d'intérêt élevés des emprunts publics, soit à l'étranger : les avoirs à l'étranger sont estimés à 50 milliards de dollars, soit une année d'exportations ou environ 20 à 25 % du PIB.

À la fin de 1999, la Turquie a lancé un ambitieux programme de stabilisation, destiné à juguler l'inflation : il s'appuyait sur la fermeté de la politique monétaire, l'assainissement des finances publiques en vue de diminuer l'appel à l'épargne et des réformes structurelles destinées à libéraliser et moderniser l'économie. Mais, en l'absence d'un secteur bancaire suffisamment solide et d'une réelle confiance des acteurs économiques, ce programme s'est heurté en février 2001 à un mur de liquidités : le Trésor ayant des difficultés à emprunter, le gouvernement a dû laisser flotter la livre qui a perdu 50 % de sa valeur par rapport au dollar durant l'année 2001. Cette dévaluation a entraîné un dérapage des prix et la pire récession connue par la Turquie depuis 1945. En 2001, l'inflation était de 69 %, le PNB se contractait de 9,4 % et les investissements réalisés par les entreprises chutaient de 30 %.

L'ampleur de la crise économique n'a cependant pas eu les effets sociaux auxquels on aurait pu s'attendre. En effet, l'économie turque repose en grande partie sur l'économie souterraine, la solidarité familiale reste forte et l'État a garanti les dépôts des banques, contrairement à ce qui a pu se passer en Argentine.

À la suite de la crise de février 2001, le Premier ministre turc a appelé M. Kemal Dervis comme ministre de l'économie et des finances. Ancien vice-président de la Banque mondiale, cet économiste ne vient pas du sérail politique traditionnel ; très populaire, il est maintenant dans l'opposition l'un des leaders du CHP (social-démocrate). Il a lancé un vaste programme de réformes engageant l'économie turque sur la voie de la libéralisation. Le FMI a fortement soutenu la Turquie, puisqu'un accord de trois ans a été signé en 2002 pour 16 milliards de dollars. Outre le FMI, les États-Unis ont apporté des garanties financières, en promettant une intervention « en cas de besoin » : sans réel déblocage de fonds, cette promesse contribue cependant au renforcement de la confiance, élément fondamental pour une économie telle que celle de la Turquie.

Le **nouveau gouvernement AKP** issu des élections de novembre 2002 a en grande partie été élu en raison de cette crise, la population n'acceptant plus la continuelle mauvaise gouvernance de l'économie. Une des bases sociologiques de l'AKP est ainsi constituée de petits et moyens entrepreneurs d'Anatolie, traditionnellement acquis à la mondialisation et opposés à l'idée de l'implication de l'État dans l'économie. Cette classe d'entrepreneurs, naturellement opposée à l'économie de rente qui avait eu tendance à se développer, n'avait jamais eu accès auparavant au pouvoir, qui était accaparé par une classe privilégiée s'appuyant sur le kémalisme et la bureaucratie. **Le gouvernement a en conséquence prolongé les réformes précédemment lancées, mais en s'attaquant fortement aux structures mêmes de l'économie.** La réforme du secteur bancaire a clairement montré que **le gouvernement souhaitait passer d'un État de non-droit à un État de droit** : les banques frauduleuses ont été saisies et, contrairement à ce qui se passait auparavant où c'était l'État qui remboursait les particuliers lésés, les familles propriétaires de ces banques ont été contraintes de faire face à leurs obligations. Les fortes dérégulations sont dorénavant accompagnées de cadres juridiques contraignants.

Les résultats de ces réformes sont pour le moment extrêmement positifs : l'inflation devrait revenir autour de 10 % en 2004 après 69 % en 2001, la monnaie est relativement stable, le secteur bancaire a été largement assaini. Cette politique s'appuie sur une politique budgétaire très restrictive : l'État s'oblige à dégager de forts surplus budgétaires primaires pour rembourser sa dette (6,5 % du PNB en 2003). Le paiement de cette dette représente environ 40 % du budget de l'État : la dette externe est d'ailleurs passée de 79 % à 30 % entre 2003 et 2004, ce qui montre le caractère très court terme de la dette de l'État turc, contrairement à celle de pays tels que la France. Le gouvernement, qui a également été élu sur des aspirations sociales, a tout de même décidé d'augmenter le salaire minimum de 34 % et les retraites de 21 % au 1^{er} janvier 2004, mais l'impact budgétaire de ces mesures

symboliques devrait être faible et compensé par de nouvelles restrictions budgétaires.

L'économie turque semble donc s'engager dans un cercle vertueux de croissance : les réformes permettent le retour de la confiance, la réduction des taux d'intérêt et le financement normal de l'économie par les banques, ce qui augmente la production, les investissements et la consommation. **La consolidation n'est cependant pas encore assurée car le mouvement est récent.** Le remède actuellement utilisé de forte restriction des dépenses publiques ne pourra être utilisé trop longtemps, mais, plus longtemps il sera mis en œuvre, plus vite et plus fort la dette baissera.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PNB/Habitant (\$)	3012	3132	2852	3052	2230	2584	3400
Taux de croissance	7,5 %	3,1 %	- 4,7 %	7,4 %	- 9,4 %	7,8 %	5,0 %
Taux d'inflation	86 %	70 %	69 %	39 %	69 %	30 %	18 %

Source : Fiche de synthèse, Ministère de l'économie et des finances, DREE/Trésor, février 2004.

Surtout, la faiblesse la plus importante de l'économie turque est **l'absence d'investissements directs étrangers**, en particulier pour les capitaux longs. Le financement de l'économie est trop largement assuré par des capitaux spéculatifs et non stables. Les investisseurs long terme sont hésitants en raison de l'instabilité des années passées, du souvenir de la surinflation, mais aussi des pesanteurs de l'appareil bureaucratique, qui s'accompagne fréquemment de la persistance de la tradition du *bakchich*. D'ailleurs, la plupart des entreprises étrangères qui s'installent en Turquie s'associent avec une grande entreprise turque pour éviter de trop grandes difficultés avec l'appareil d'État. C'est un obstacle pour le programme important de privatisations, qui a besoin d'investisseurs étrangers industriels (secteurs de la pétrochimie, de la métallurgie, des télécommunications, de l'aérien ou des banques). L'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Union européenne ne manquerait pas à cet égard de représenter une garantie de stabilité pour les investisseurs.

Pourtant, la Turquie représente une formidable plateforme pour l'exportation vers les pays de la région. Sa main d'œuvre est qualifiée et peu coûteuse, en particulier du fait de la faiblesse de la couverture sociale. Son positionnement géographique lui permet d'être proche des marchés du Moyen-Orient et de l'Asie centrale, dont plusieurs pays sont turcophones. La

France est le premier investisseur en Turquie en stock d'investissements cumulés, avec 5,7 milliards de dollars sur la période 1980-2002. Elle est suivie par les Pays-Bas, l'Allemagne, les États-Unis et le Royaume-Uni. Dans le secteur automobile, Renault, allié au fonds de pension de l'armée Oyak, a produit 100 000 véhicules particuliers en Turquie en 2002, soit environ la moitié de la production totale turque de véhicules particuliers.

Malgré ses atouts – importance du marché intérieur, main d'œuvre qualifiée et peu coûteuse –, la Turquie connaît un niveau statistique de richesse nationale faible, qu'il est cependant nécessaire de nuancer au regard de la fiabilité des statistiques. Il faut noter qu'elle n'a jamais fait défaut sur le paiement de sa dette extérieure. La perspective européenne est vécue dans ce contexte comme une force de stabilisation et comme un renfort de la confiance des investisseurs étrangers, trop absents du pays pour que la croissance décolle durablement.

III. LA PERSPECTIVE DES RELATIONS ENTRE LA TURQUIE ET L'UNION EUROPÉENNE

1. Les éléments à prendre en considération

Depuis la reconnaissance de son statut de candidat à Helsinki en 1999, la Turquie a mis en œuvre de nombreuses réformes nécessaires au respect des critères de Copenhague. Pour autant, la route est encore longue et de nombreuses réformes suivront. De ce fait, **la Turquie susceptible d'adhérer à l'Union européenne sera radicalement différente** de la Turquie des années 80 ou 90. Au demeurant, il n'y a là rien de surprenant ; lorsque sont tombés les régimes communistes des pays de l'Est, au début des années 90, pouvait-on penser qu'une dizaine d'années plus tard, ces pays rempliraient les critères politiques et économiques de Copenhague nécessaires à l'adhésion ? Le processus d'adhésion est de ce point de vue un aiguillon constant sur le chemin de la démocratisation, des droits de l'homme, de la protection des minorités et de l'État de droit. L'ensemble de nos interlocuteurs ont d'ailleurs fortement et unanimement insisté sur le fait que c'était la perspective européenne qui avait d'ores et déjà fait tant évoluer la situation.

Parallèlement, l'Union européenne, au moment où la Turquie sera susceptible d'adhérer, sera bien différente de l'Europe des pères fondateurs. Au 1^{er} mai 2004, l'Union va compter vingt-cinq États membres ; avec la Bulgarie et la Roumanie, dont l'adhésion est envisagée pour 2007, **l'Union regroupera vingt-sept membres**. Aujourd'hui sont d'ores et déjà candidats la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Pour la Croatie, la Commission européenne a recommandé au Conseil, le 20 avril 2004, l'ouverture des négociations d'adhésion.

Plus largement, les cinq pays des Balkans occidentaux non membres de l'Union européenne (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine et Serbie-Monténégro) se sont vu reconnaître la « *vocation à adhérer à l'Union* ». Le Conseil européen de Porto-Feira en juin 2000 a ainsi adopté des conclusions, dans lesquelles il indique en ce qui concerne les pays des Balkans occidentaux : « *Tous les pays concernés sont des candidats potentiels à l'adhésion à l'Union européenne* ». Sous présidence française, le Sommet de Zagreb du 24 novembre 2000 a réuni pour la première fois l'Union européenne et ces pays ; le Conseil européen de Nice en décembre 2000 a conclu à la suite de cette rencontre : « *Une claire perspective d'adhésion, indiscutablement liée aux progrès en matière de coopération régionale, leur est offerte* ».

Alors que l'Union décidait son élargissement à dix nouveaux États membres pour le 1^{er} mai 2004, elle adoptait également une politique de « nouveau voisinage ». Le Conseil européen de Thessalonique en juin 2003 inclut dans cette initiative l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie, l'Algérie, L'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Syrie, la Tunisie et la Russie, en indiquant qu'à « *un stade ultérieur, le Conseil examinera si les pays du Caucase du Sud pourraient également entrer dans le champ d'application de cette politique* ». Si la délimitation du continent européen n'est finalement qu'une convention mouvante liée aux contextes historiques, l'Union a de fait défini en grande partie ses frontières en adoptant une politique de « nouveau voisinage » à la suite de son actuel élargissement.

Dans ce contexte, l'idée que l'on pouvait avoir de la construction européenne dans une Europe des Six ou des Douze ne peut plus – d'ores et déjà – être réalisée de la même manière. Jacques Delors indiquait d'ailleurs déjà en janvier 2000 qu'il ne croyait pas que « *cette Europe à 27, et demain à 30 ou 32 quand la paix sera revenue dans les Balkans, puisse avoir des objectifs aussi ambitieux que ceux fixés par le traité de Maastricht. En revanche, cet ensemble peut, à travers la création d'un grand espace économique, la liberté des échanges, la multiplication des rencontres entre les populations et les responsables, contribuer à une meilleure compréhension entre les peuples* ».

En ce qui concerne la Turquie, l'effondrement de l'Union soviétique et de ses satellites a redonné à ce pays toute sa place dans cette région du monde. En regardant une de nos cartes de l'Europe, la Turquie se situe à l'extrême sud-est, presque en « cul-de-sac ». Il s'agit en fait d'une déformation et d'un effet de la représentation que nous nous faisons du continent, car la Turquie est au centre de ce qui est parfois appelé l'Eurasie, aux limites du Proche et du Moyen-Orient, de l'Asie centrale, du Caucase et de l'Europe balkanique. **Située au centre géographique de cette vaste zone, la Turquie dispose de l'économie la plus dynamique et d'une élite fournie et qualifiée.** De plus, la Turquie bénéficie d'une position privilégiée dans la nouvelle configuration régionale de l'Asie centrale. Depuis la découverte des **richesses énergétiques de la mer Caspienne**, la question de leur transport vers les consommateurs finaux, les Occidentaux, a acquis une importance géostratégique. Trois possibilités d'évacuation sont ainsi ouvertes : soit par les ports iraniens du Golfe persique, soit par la Russie, soit par le Caucase. Seule la troisième solution permet d'éviter l'utilisation des infrastructures de deux zones déjà fortement productrices. Les compagnies occidentales et les États-Unis ont donc manifesté leur préférence pour la construction d'un nouveau pipe-line Bakou-Tbilissi-Ceyhan, Ceyhan étant une ville du sud de la Turquie proche de la frontière syrienne. Ce nouveau pipe-line, qui devrait entrer en service en 2005, passe uniquement par l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la

Turquie et évite les ports de la mer noire et le passage des pétroliers par Istanbul et les détroits. Ceyhan est d'ores et déjà l'arrivée d'un oléoduc en provenance de Kirkouk, dans le nord de l'Irak. Ce complexe pétrolier constituera donc à partir de 2005 **un pôle stratégique essentiel pour l'approvisionnement en pétrole de la planète.**

De plus, la Turquie est parfois présentée comme le « château d'eau du Moyen-Orient », car, du fait de la présence de montagnes enneigées l'hiver et de fleuves, **le potentiel hydrologique de la Turquie est important**, en particulier au regard de celui des pays du Moyen-Orient. La Turquie est ainsi en mesure de déployer une « géopolitique de l'eau ». Pour Israël, un des seuls moyens pour faire face à sa pénurie d'eau est d'en importer par tankers. En août 2002, la Turquie et Israël ont ainsi signé un accord portant sur 50 millions de m³ d'eau douce par an pendant vingt ans, soit une valeur d'environ un milliard de dollars au total.

Cet exemple permet de mesurer les particularités de la Turquie au sein des pays musulmans. Sous la direction d'Atatürk, la Turquie moderne s'est résolument tournée vers l'Occident. **La Turquie et Israël** ont ainsi signé en février et août 1996 deux **accords de coopération militaire** et d'échanges de haute technologie. Le Premier ministre turc qui était à l'époque Necmettin Erbakan, islamiste qui sera renversé quelques mois plus tard par les militaires, dut endosser ces accords sous la pression de l'armée et des États-Unis. Cette inclination n'est pas nouvelle. Déjà l'Empire ottoman avait accueilli les juifs lorsqu'ils furent chassés d'Espagne en 1492 ; de nombreux juifs furent également sauvés par la Turquie durant la seconde guerre mondiale. Les accords militaires actuels entre les deux pays sont certes ambigus pour un gouvernement islamiste, même modéré, mais ils sont un exemple du rôle géostratégique que peut jouer la Turquie dans cette région.

Enfin, **la Turquie est un pays musulman, mais dont la laïcité est encore plus stricte qu'en France.** Si l'application des droits de l'homme doit encore être améliorée, c'est aussi une démocratie, où des élections pluripartisanes se déroulent régulièrement et dans des conditions satisfaisantes. Dans ce contexte, on ne peut douter que l'ensemble du monde musulman, pour divers qu'il soit, regarde avec attention la manière dont l'Union européenne examine la candidature de la Turquie. Laisser penser que le critère religieux serait pris en compte d'une quelconque façon pourrait ainsi se révéler dramatique pour l'Europe et pour cette région du monde. Le chancelier Schröder déclarait ainsi durant sa visite en Turquie fin février 2004 : *« Une Turquie qui réconcilie la démocratie, les droits de l'homme et l'islam pourrait devenir un modèle pour d'autres pays islamiques dans notre voisinage, ce qui serait un gain important pour l'Europe en termes de stabilité et de sécurité ».*

2. L'idée d'un « partenariat privilégié »

À la fin de l'année 2003, les Turcs émigrés sont plus de trois millions selon les chiffres fournis par le ministère turc des affaires étrangères, principalement installés en Allemagne (2,4 millions, soit entre 28 % et 30 % des étrangers en Allemagne), en France (326 000, soit 5 % des étrangers), aux Pays-Bas (323 000, soit 16 % des étrangers), en Belgique (134 000, soit 8 % des étrangers) et en Autriche (133 000). La communauté turque représente donc une communauté significative en Allemagne, d'autant plus que plusieurs centaines de milliers d'entre eux sont devenus allemands à la suite du changement des lois sur la nationalité.

Notre visite en Turquie a eu lieu au même moment que la visite du chancelier Gerhard Schröder, qui a alors déclaré : « *Le processus de réformes en Turquie est sur la bonne voie. La Turquie peut en tout cas compter sur le soutien de l'Allemagne. Si Günter Verheugen [commissaire européen chargé de l'élargissement] demande notre opinion, nous allons la lui donner et il est clair qu'elle sera positive* ». Ce soutien massif est cependant contrebalancé par la position du principal parti d'opposition en Allemagne. La Présidente de la CDU, Mme Angela Merkel, s'est elle-même rendue en Turquie en février 2004 et a proposé comme alternative à l'adhésion un partenariat « spécial » ou « privilégié » à la Turquie. Cette idée, déjà proposée, a toujours reçu une fin de non-recevoir catégorique des autorités turques. Le Premier ministre turc, M. Erdogan, a ainsi déclaré à la suite de son entretien avec Mme Merkel : « *Un partenariat spécial ne figure pas à notre agenda. Ce n'est pas même une chose que nous sommes prêts à considérer* ».

Le gouvernement britannique a la même position que le gouvernement allemand. A plusieurs reprises, M. Jack Straw, ministre des Affaires étrangères, a apporté un soutien clair à la candidature turque à l'Union européenne, en particulier depuis les attentats d'Istanbul en novembre 2003. Il a par exemple déclaré le 23 mars 2004 : « *Nous pouvons soit attirer la Turquie vers la famille européenne soit l'écarter. Il n'existe pas de demi-solution. L'Union européenne bénéficiera grandement de l'intégration de la Turquie, qui est stratégiquement très importante. L'exemple d'une Turquie démocratique, jouissant d'un succès économique, ancrée en Europe, sera une inspiration pour beaucoup d'autres dans le monde musulman. Si nous croyons – et je le crois fortement – que la force de l'Europe ne repose pas sur un club judéo-chrétien, mais sur la diversité des traditions de valeurs communes et universelles, nous devons remplir nos engagements envers la Turquie* ».

La Turquie connaît déjà une union douanière avec l'Union européenne, mais cet accord exclut les produits agricoles et les services. Dans ce domaine, un partenariat privilégié pourrait consister en une intégration

complète de l'économie turque dans le marché unique. Cependant, **la faiblesse de conception de cette union douanière est que le partenaire, en l'occurrence la Turquie, doit aligner sa législation sur la législation communautaire sans pour autant participer au processus de décision européen.** Ainsi, afin d'assurer un bon fonctionnement de l'Union douanière, la Turquie a dû reprendre une bonne partie de l'acquis communautaire, notamment dans les secteurs des douanes, de la politique commerciale, de la concurrence et de la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale. Par exemple, l'article 13 de l'accord d'union douanière prévoit :

« 1. La Turquie s'aligne, à la date d'entrée en vigueur de la présente décision, sur le tarif douanier commun à l'égard des pays non membres de la Communauté.

2. La Turquie modifie son tarif douanier, chaque fois que cela est nécessaire, pour l'adapter aux modifications du tarif douanier commun ».

Cette particularité explique d'ailleurs en partie les difficultés d'application de l'union douanière, la Turquie imposant régulièrement des barrières non tarifaires aux importations européennes.

Si le partenariat privilégié signifie la participation à certaines politiques communes, il ne peut s'agir que de politiques encore marginales dans le budget européen comme la politique de la recherche ou de l'éducation. La participation à la politique agricole commune ou à la politique régionale, qui représentent environ 80 % du budget européen, ne semble pouvoir se faire pour des raisons diverses que si le pays est un membre à part entière. Comment accepter les contraintes de la politique agricole commune sans en partager les décisions ? Comment faire participer à la politique de cohésion, censée marquer la solidarité entre les États membres, un pays non membre ?

La participation de la Turquie aux deux autres piliers que constitue la construction européenne – justice et affaires intérieures, politique étrangère et de sécurité commune – pourrait plus facilement d'un point de vue technique faire l'objet d'un partenariat privilégié, car il s'agit de domaines déjà à dominante intergouvernementale et non communautaire. Si la Turquie respecte pleinement les droits fondamentaux de l'Union européenne, elle peut même apporter une solide expérience en matière de lutte contre le terrorisme par exemple. Les attentats d'Istanbul en novembre 2003 montrent la nécessité d'une coopération large en ce domaine. Le secteur de la justice et des affaires intérieures représente un transfert de souveraineté important et sensible, qui ne peut s'entendre que si l'ensemble des partenaires se trouvent sur un pied d'égalité.

La contribution turque en matière de politique étrangère et de défense pourrait être encore plus décisive : la Turquie entretient la deuxième armée de l'OTAN en nombre de soldats, elle participe à de nombreuses missions de maintien de la paix dans le cadre de l'ONU ou de l'OTAN (Balkans). Elle a historiquement une politique étrangère et de défense dynamique et globale. Celle-ci est aujourd'hui encore largement liée aux Etats-Unis, mais elle ne l'est pas irrémédiablement, comme l'a montré le rejet par le Parlement turc le 1^{er} mars 2003 d'un stationnement de troupes américaines dans le sud-est du pays pour l'ouverture d'un front nord dans la guerre en Irak. Les autorités turques nous ont d'ailleurs fait part leur souhait de participer à une Europe, capable de développer une politique étrangère et de défense forte. Cependant, **pour la Turquie, quel pourrait être l'avantage de participer à un tel partenariat privilégié sans être membre de l'Union européenne, alors qu'elle est déjà un membre important de l'OTAN ?**

Le contenu d'un partenariat privilégié est donc problématique. Au surplus, cette idée ne répond pas aux très fortes attentes actuelles des autorités et de la population turques. Proposer à la Turquie un « partenariat privilégié » sans même ouvrir les négociations pourrait passer pour une nouvelle rebuffade et avoir des conséquences peu mesurables sur le pays et sa région. Sans perspective européenne satisfaisante, on pourrait craindre que le gouvernement ne soit déstabilisé, car l'ensemble de sa politique est axé sur l'Europe. Seuls les extrémistes pourraient y gagner, ce qui aurait pour effet de remettre l'armée au premier plan de la vie politique.

« Mais où se trouve la Turquie ? En Asie ou en Europe ?
Entre les deux, bien sûr. Il faut pourtant trancher :
l'Union européenne ne connaît ni marches,
ni glacis, ni statut intermédiaire : on est dedans ou dehors.
La candidature de la Turquie à l'Union européenne en 1987
montre qu'un choix a déjà été effectué : la Turquie se veut européenne ».

Introduction d'Olivier Roy,
in La Turquie aujourd'hui, un
pays européen ?
Ouvrage dirigé par Olivier
Roy (2004).

CONCLUSION

La Turquie est un pays à cheval entre l'Europe, l'Asie et le Moyen-Orient ; seule une petite partie de son territoire actuel est en Europe, mais, durant des siècles, l'Empire qui avait Constantinople puis Byzance pour capitale disposait d'une grande influence en Europe, au point qu'au XIX^e siècle, l'Empire ottoman en déclin était considéré comme « *l'homme malade de l'Europe* ». Européenne, asiatique, moyen-orientale, la Turquie est peuplée d'environ 70 millions de musulmans, mais est un pays très laïc. En Europe, les communautés musulmanes représentent plusieurs millions d'habitants et la vocation de pays comme l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine ou la Bosnie-Herzégovine à rejoindre l'Union ne crée pas les mêmes appréhensions.

La Turquie est un pays candidat à l'Union européenne, dont la « *vocation à rejoindre l'Union* » a été affirmée par les Chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999, après avoir été inscrite dans l'accord d'association de 1963. Comme elle ne remplissait pas alors pleinement les critères politiques de Copenhague – institutions stables, démocratie, primauté du droit, droits de l'homme, respect des minorités –, les négociations d'adhésion n'ont pas été engagées et une clause de « rendez-vous » a été fixée pour décembre 2004. Déjà le bilan des réformes effectuées est impressionnant. Les autorités turques, ainsi que la population, sont manifestement très déterminées à mettre en œuvre dans les mois à venir toutes les réformes qui sont encore nécessaires pour qu'il puisse

être procédé sans tarder à l'ouverture des négociations ; à leurs yeux, l'Europe apparaît naturellement comme une zone créatrice de richesses, mais surtout comme le garant d'une grande stabilité et la voie de la modernité.

La Turquie constituera au XXI^e siècle, au niveau mondial, un acteur économique majeur du fait de sa position géographique et de l'importance de son marché intérieur qui est actuellement peu développé. Elle représente une plateforme d'exportations vers les pays du Moyen-Orient ou de l'Asie centrale. Depuis la chute de l'Union soviétique et la découverte des richesses énergétiques de la mer Caspienne, elle est un débouché pour le monde slave, un carrefour de commerce important et une alternative aux pays du Golfe persique pour le transport – et donc l'approvisionnement – du pétrole et du gaz.

Si le Conseil européen de décembre 2004 décide de l'ouverture des négociations, celles-ci dureront de nombreuses années sous le contrôle, encore plus fin et plus attentif qu'actuellement, des institutions européennes qui pourront décider à tout moment, au vu de l'évolution du pays, de leur suspension ou de leur arrêt définitif. On entend souvent dire que l'ouverture des négociations est la mise en route d'un mécanisme incontrôlable qui entraîne fatalement l'adhésion, quoiqu'il arrive. C'est oublier que, en 1963, c'est après seize mois de négociations entre la Communauté et la Grande-Bretagne que le Général de Gaulle a mis fin à la candidature britannique en expliquant les raisons fondamentales pour lesquelles il estimait que la Grande-Bretagne ne devait pas alors entrer dans la Communauté. Il est d'ailleurs de l'intérêt des deux parties, Turquie et Union européenne, que chacune comprenne bien que l'ouverture des négociations ne préjuge aucunement de leur issue qui, sous l'œil vigilant des Européens, dépendra des Turcs eux-mêmes. L'exemple récent de la Roumanie, où le Premier ministre a profondément restructuré son gouvernement au lendemain du vote par le Parlement européen d'une résolution critique sur les progrès réalisés par son pays sur la voie de l'adhésion, montre à la fois l'importance de la perspective européenne pour l'adoption de réformes démocratiques ou économiques et l'influence que l'Union exerce sur les pays candidats.

Dans le cadre des négociations d'adhésion, la mise en œuvre effective des réformes sera en permanence jugée et un dialogue constant s'engagera entre les deux parties. À ce moment-là, la Turquie et l'Union européenne pourront toujours déterminer ensemble le meilleur mode d'association de la Turquie à l'Union européenne. Les pays candidats deviennent en effet pleinement conscients durant cette période des transferts de souveraineté et des contraintes que constitue l'adhésion à l'Union.

Les spécificités de la Turquie auraient immanquablement fait évoluer drastiquement le projet des pères fondateurs dans une Europe des Six ou même

des Douze. Mais, dans une Europe qui comptera au minimum vingt-cinq et certainement vingt-sept ou vingt-huit membres, l'adhésion éventuelle de la Turquie, aux environs de 2014-2015, ne prend pas la même dimension. La Turquie, ayant une union douanière avec l'Union européenne, est de fait déjà partie intégrante de « l'Europe-espace », quand bien même elle ne prend pas part au processus de décision communautaire. Elle semble prête, de plus, à participer à l'édification d'une « Europe-puissance » : elle dispose d'une politique étrangère et d'une défense telles qu'elle pourrait très largement contribuer au développement d'une politique étrangère et de sécurité commune qui ferait de l'Union européenne un acteur mondial.

En tout état de cause, la Turquie, « *candidat ayant vocation à rejoindre l'Union* », doit respecter les critères politiques de Copenhague avant l'ouverture des négociations. Elle doit ensuite respecter l'ensemble des critères de Copenhague – politiques, économiques et reprise de l'acquis communautaire – pour pouvoir adhérer. Elle a réalisé d'importants efforts dans cette perspective ; il reste encore des mesures législatives ou réglementaires à prendre et il reste surtout à vérifier la mise en œuvre effective sur le moyen terme de ces réformes. Nous avons eu parfois le sentiment que certains de nos interlocuteurs se méprenaient sur la signification des « négociations » avec l'Union. Les négociations peuvent aboutir à des périodes transitoires, parfois longues ; elles peuvent retenir des clauses de sauvegarde ; elles peuvent prévoir certaines dispositions spécifiques répondant à des situations géographiques particulières ; mais elles ne portent pas sur le fond même de l'acquis communautaire. Celui-ci n'est pas l'objet de la négociation et doit être, à terme, intégré en totalité par un pays qui rejoint l'Union.

Au moment où chercheurs et analystes parlent de « choc des civilisations », la manière de s'occuper de la candidature turque à l'Union européenne est primordiale pour éviter tout ressentiment envers ce qui est parfois considéré comme la « forteresse » Europe. Le dialogue et la compréhension mutuelle doivent amener Européens et Turcs vers des relations sereines et confiantes. Il ne s'agit pas aujourd'hui d'admettre dans l'Europe la Turquie telle qu'elle est. Il s'agit de la mettre en mesure de poursuivre sa transformation et de faire ses preuves. Certes, le chemin sera long et difficile. Mais si, demain, se développait, grâce à l'Europe, un État musulman modéré, porteur du progrès économique et respectueux des libertés et droits humains, cela ne serait-il pas susceptible de changer la vision de beaucoup de ceux qui, déçus, ne voient l'avenir que dans l'extrémisme et l'intégrisme ? Et dès lors que la Turquie répondrait aux exigences européennes et respecterait pleinement ses valeurs, pourquoi refuser de lui tendre la main ?

EXAMEN EN DÉLÉGATION

La délégation s'est réunie le mercredi 28 avril 2004 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. Xavier de Villepin :

Toutes mes félicitations aux deux rapporteurs qui ont réussi à mettre à la disposition des sénateurs et du public une analyse complète et nuancée de cette question délicate. Je crois que la Turquie se grandirait à regarder son passé de manière moins brutale et moins négative. En particulier sur le génocide arménien, on peut regretter que la Turquie refuse une vision pluraliste et objective de son histoire. Plus généralement, il me semble qu'il serait bon que la Turquie prenne conscience de la nécessité de se rendre plus populaire auprès de nos populations. Il y a sans doute une stratégie de communication à mettre en œuvre. En tout état de cause, il est extrêmement important que l'on débâte sereinement de ce sujet et ce rapport y contribuera.

M. Hubert Durand-Chastel :

L'Europe s'est tellement avancée depuis 1963 qu'il est difficile de ne pas aller de l'avant, alors qu'il est clair que la capitale de la Turquie n'est pas en Europe, mais en Anatolie. Votre rapport souligne bien que les intérêts économiques sont considérables et qu'on ne peut les négliger. Nous savons que la Turquie est un pays musulman laïc, mais on peut se demander si les exigences de l'Union européenne pour réduire le rôle de l'armée, protectrice de la laïcité, ne vont pas favoriser un renouveau musulman. Il y a là un risque pour l'avenir. Cela étant, il est indéniable que le volontarisme européen des Turcs est extraordinaire et qu'ils sont persuadés de rentrer dans l'Union à terme. Il y aurait donc des conséquences très négatives à les rejeter sans leur proposer une autre formule viable d'association. Proposer un partenariat privilégié serait indispensable en cas de refus de l'adhésion pour atténuer les effets d'une telle décision.

M. Robert Del Picchia :

Il est vrai que les Turcs ont des difficultés à regarder leur passé, mais les négociations d'adhésion peuvent les y aider. Pour ce qui est de Chypre par exemple, ils ont montré de grandes capacités d'évolution ; ils pourront peut-être prendre conscience des enjeux du passé grâce aux négociations. Je crois vraiment que, si la Turquie respecte les critères politiques de Copenhague, il faut ouvrir les négociations. Cela ne préjuge

évidemment pas de l'issue de ces négociations. Mais je ne pense pas qu'on puisse dire aujourd'hui de manière raisonnable que la Turquie ne peut pas adhérer à l'Union européenne : la réponse à cette question ne pourra être apportée qu'ultérieurement, en fonction des négociations.

Nous avons vu à Istanbul de nombreux hommes d'affaires qui nous ont clairement expliqué que les investissements, notamment les investissements étrangers, étaient suspendus à la réponse du Conseil européen sur l'ouverture des négociations. Pourtant très confiants dans l'économie turque, ils sont dans l'attente de la décision qui sera prise en décembre prochain, car, en cas de refus, une crise politique et économique serait susceptible de déstabiliser le pays.

M. Maurice Blin :

La Turquie est un pays d'où ont émergé plusieurs empires. C'est aussi le seul pays musulman qui, sous l'égide d'Atatürk, a connu une mutation d'une telle ampleur, ce qui prouve ses capacités évidentes de transformation. Par ailleurs, en côtoyant la communauté turque de mon département, je constate que c'est un peuple dur et fier, qu'il doit être peu facile de conduire. Enfin, la Turquie est un pays de 70 millions d'habitants et la moitié de cette très importante population est authentiquement asiatique. Il est indéniable que, en raison des risques de déstabilisation, il serait grave de dire non absolument. Y a-t-il alors des formules plus nuancées qui permettraient d'ouvrir des négociations ? La longueur des négociations envisagées – on parle parfois de quinze ans – donnerait une marge d'appréciation de la validité de ces négociations.

M. Jacques Chaumont :

Il est important de prendre en considération que la Turquie est le deuxième poste de coopération culturelle de la France. Six lycées confessionnels, deux lycées publics français, un lycée turc bilingue, une université franco-turque, les lycées francophones Tevfik Fikret... constituent un atout et un capital considérables, que l'on doit se garder d'entamer par des déclarations malencontreuses. Nous avons la chance que, grâce à ces écoles, l'élite turque soit souvent francophone.

M. Pierre Fauchon :

Comme beaucoup de processus européens, le dossier de la candidature turque a été engagé sans véritable prise en compte des conséquences, si bien qu'on ne peut pas le traiter sans une attention particulière. Il est cependant encore temps de voir où on va et de prendre conscience des enjeux. Le fait majeur est que la population turque est très

importante et on ne peut prendre de décisions concernant un pays de 70 millions d'habitants comme on peut le faire pour des pays nettement plus petits. Ce sera dans quelques années le peuple le plus nombreux d'Europe. Il faut naturellement encourager les efforts de la Turquie pour remplir les critères de Copenhague ; si je suis tout de même assez réservé, c'est parce qu'il y a les textes et les mœurs. La vie publique est faite de mœurs et je demande à savoir si l'État de droit est entré ou entrera réellement dans les mœurs en Turquie. Or, les mœurs évoluent beaucoup plus lentement que les textes en cette matière. Dans toute la partie est du pays, ce problème est particulièrement crucial. Il y a tout de même dans cette région plus de 10 millions de Kurdes, société de type tribal. Je doute d'ailleurs que le problème kurde soit stabilisé ; il continue d'y avoir des incidents. La population turque est en définitive très hétérogène par rapport aux populations européennes et elle n'a jamais été européenne. De la même manière que le catholicisme était extrêmement présent dans nos sociétés il y a quelques siècles, l'islam est une religion prégnante sur la société. Il faut évidemment aider la Turquie à consolider sa laïcité, mais il n'existe aucune certitude pour l'avenir.

Il serait peut-être urgent de mettre sur pied un système d'association spécifique avec la Turquie, qui n'empêcherait pas d'aller au-delà ultérieurement. Nous sommes dans une dérive ; il n'est naturellement plus question de faire l'Europe des fondateurs, mais il ne faut pas pour autant construire l'Europe de n'importe quelle manière. L'Europe ne doit pas seulement se construire pour une meilleure compréhension entre les peuples, mais pour préserver une certaine civilisation qui n'est pas celle de la Turquie. Je respecte totalement la civilisation turque, comme la civilisation indienne, mais ce n'est pas la civilisation européenne.

M. Robert Del Picchia :

En ce qui concerne la démographie, les dix pays qui vont adhérer le 1^{er} mai représentent à peu près la population de la Turquie. De plus, la démographie turque a d'ores et déjà nettement diminué et elle se stabilise à un niveau légèrement supérieur au niveau français. *In fine*, on peut penser que cette population ne devrait guère dépasser celle de l'Allemagne, même en prenant en compte la probable baisse de la population allemande.

M. Yann Gaillard :

Le problème du dossier de la candidature de la Turquie à l'Union européenne est que l'affaire est réglée... L'ouverture de négociations sur un terme très long est peut-être une solution de sagesse. Entre-temps, des pays comme la Bulgarie seront des États membres et il sera intéressant, compte tenu des liens historiques entre la Bulgarie et la Turquie, de connaître le sentiment

de ce pays sur l'adhésion de la Turquie. En tout cas, il n'est certainement pas de notre intérêt de créer aujourd'hui un traumatisme en Turquie. Par ailleurs, il est vrai que l'on peut regretter que les Turcs restent aussi fermés sur la question du génocide arménien.

M. Jacques Blanc :

Je trouve que le rapport qui vient de nous être présenté est tout à fait remarquable. Il montre bien que la véritable question qui nous est posée aujourd'hui consiste à déterminer si on ouvre des négociations ou non ; nous n'avons pas à décider maintenant si la Turquie doit ou non entrer dans l'Union européenne. Il n'est pas possible de prendre aujourd'hui une décision qui ne serait amenée à s'appliquer que dans dix ans. Dans ces conditions, il faut se garder de s'enfermer dans une unique position.

Les engagements traditionnels de la France conduisent à ouvrir naturellement les négociations sans qu'il soit possible de dire aujourd'hui où celles-ci mèneront. Ouvrir de faux débats est à cet égard dramatique, car la Turquie a un poids démographique important et c'est un pays à la fois musulman et laïc, ce qui est rare.

Enfin, cette question doit également être regardée au regard du partenariat euroméditerranéen ; il y a un équilibre à trouver avec les autres pays partenaires qu'il ne faut pas placer dans une situation de frustration. Encore une fois, il ne s'agit pas à ce stade de prendre une décision définitive : tout doit rester ouvert.

M. Robert Del Picchia :

Je rappelle d'ailleurs que le Général de Gaulle a mis fin en 1963 à la candidature britannique après seize mois de négociations, ce qui confirme que l'ouverture de négociations n'implique pas de décision automatique.

*

* *

À l'issue du débat, la délégation a autorisé la publication du rapport.

CARTES

EUROPE



MOYEN-ORIENT - ASIE CENTRALE



A N N E X E S

Programme de la mission en Turquie de MM. Robert Del Picchia et Hubert Haenel

Dimanche 22 février Arrivée à Ankara.

Lundi 23 février

- 8 h 15 *Petit-déjeuner de travail avec l'Ambassadeur et ses collaborateurs.*

- 10 h 00 Entretien avec M. Mehmet Elkatmis, Président de la Commission des Droits de l'Homme de la Grande Assemblée nationale de Turquie (GANT).

- 11 h 00 Entretien avec M. Yasar Yakis, Président de la Commission de l'harmonisation avec l'Union européenne de la Grande Assemblée nationale de Turquie (GANT).

- 12 h 30 *Déjeuner offert par M. Yasar Yakis à la Grande Assemblée nationale de Turquie (GANT).*

- 16 h 30 Entretien avec M. Abdullah Gül, Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères.

- 17 h 30 Entretien avec M. Yusuf Alatas, Vice-Président de l'association des droits de l'homme (et avocat de Leyla Zana).

- 20 h 00 *Dîner avec des personnalités turques des milieux administratif et universitaire.*

Mardi 24 février

- 8 h 30 *Petit-déjeuner avec M. Hansjörg Kretschmer, Représentant de la Commission européenne en Turquie.*

- 11 h 00 Entretien avec M. Mehmet Dülger, Président de la Commission des Affaires étrangères de la Grande Assemblée nationale de Turquie (GANT), et plusieurs membres de la Commission.

- 13 h 00 *Déjeuner en présence de personnalités diplomatiques turques.*

- 16 h 00 Entretien avec M. Murat Sungar, Secrétaire général pour les Affaires européennes.
- 18 h 00 Entretien avec M. Zekeriya Akcam, député AKP, ancien membre de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Mercredi 25 février

- 8 h 30 *Petit-déjeuner avec les attachés militaires français en poste à Ankara.*
- 11 h 00 Réunion avec M. Mehmet Aydin, Ministre d'État chargé des questions religieuses.
- 12 h 30 *Déjeuner-buffet organisé à l'occasion de la visite d'une délégation de l'Agence française de développement.*
- 13 h 30 Départ pour l'aéroport.
- 15 h 45 Arrivée à Istanbul.
- 17 h 00 Entretiens avec les responsables et les professeurs de l'Université francophone de Galatasaray.
- 20 h 00 *Dîner avec des personnalités turques francophones, dont M. Kemal Dervis, ancien ministre de l'économie et des finances.*

Jeudi 26 février 2004

- 8 h 00 *Petit-déjeuner avec des journalistes : M. Jérôme Bastion (AFP), Mme Nicole Pope (Le Monde), et M. Ali Birand (CNN Türk).*
- 9 h 30 Entretien avec Sa Sainteté Bartholomeos I^{er}, Patriarche œcuménique grec orthodoxe.
- 10 h 30 Entretien avec Sa Béatitudo Mesrob II, Patriarche arménien.
- 12 h 00 *Déjeuner et visite du Bazar, de Sainte-Sophie et de la Mosquée bleue.*

- 15 h 00 Entretiens à la TUSIAD (association du patronat turc) avec M. Aldo Kaslowski, Président de Tusiad International et M. Pekin Baran, Vice-Président de Tusiad International, et M. Haluk Tukel, secrétaire général de la TUSIAD.
- 17 h 00 Entretiens à la mission économique (exposés sur l'économie turque).
- 20 h 00 *Dîner avec les Conseillers du Commerce extérieur.*

Vendredi 27 février

- 8 h 00 *Petit-déjeuner avec le Général Timur, ancien Commandant de la Première armée.*
- 9 h 30 Entretiens à l'Institut français des Études anatoliennes avec les chercheurs :
 - M. Gilles Dorronsoro, secrétaire scientifique de l'IFEA : « La situation dans le sud-est de la Turquie » ;
 - M. Alexandre Toumarkine : « Le parti au pouvoir, l'AKP » ;
 - M. Bayram Balci : « L'Islamisme modéré en Turquie » ;
 - M. Jean-François Pérouse : « Les courants anti-européens en Turquie ».
- 13 h 00 *Départ pour l'aéroport.*

**Programme du déplacement à Bruxelles
de M. Hubert Haenel
(27 janvier 2004)**

Entretiens avec :

- **M. Pierre Sellal**, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

- **M. Matthias Ruete**, Directeur chargé des négociations avec la Turquie, la Bulgarie et la Roumanie, à la direction générale Elargissement de la Commission européenne

- **M. Mustafa Oguz Demiralp**, Ambassadeur, délégué permanent de la Turquie auprès de l'Union européenne

Données statistiques sur la Turquie

- Population..... 70 millions d'habitants en 2003
 - dont population urbaine 44 millions
 - dont Istanbul..... environ 12 millions
 - Ankara..... 4 millions
 - Izmir..... 3,4 millions
- Espérance de vie (année 2001) : 69 ans pour les hommes
74 ans pour les femmes
- Produit national brut : 192 milliards d'euros en 2002 (source : eurostat)
- Produit national brut par habitant en standard de pouvoir d'achat : 25 % de la moyenne communautaire en 2002
- Taux de croissance 5 % en 2003 (source : FMI)
- Taux d'inflation 18 % en 2003 (source : FMI)
- Taux de chômage..... 9,4 % fin 2003 (source : FMI)
- Déficit public total..... 14,5 % du PNB en 2003 (source : FMI)
- Dette publique totale..... 80 % du PNB en 2003 (source : FMI)
 - dont dette externe nette 30 % du PNB (source : FMI)
- Croissance de la population 1,4 – 1,5 % par an entre 1997 et 2003
- Secteur agricole 33 % de la population active
- Pays principaux d'importations : Allemagne (17 % des importations totales en 2001), États-Unis (9 %), Italie (8 %), France (7 %) et Royaume-Uni (7 %).
- Pays principaux d'exportations : Allemagne (13 % des exportations totales en 2001), Italie (9 %), Russie (8 %), États-Unis (7 %) et France (7 %).

**Audition de M. Bernard Garcia, ambassadeur de France
à Ankara, par la délégation du Sénat pour l'Union européenne,
(8 avril 2004)**

M. Hubert Haenel :

Robert Del Picchia et moi-même nous sommes rendus en Turquie du 22 au 27 février dernier afin d'examiner la candidature de ce pays à l'Union européenne. Ce déplacement se situait dans le cadre du suivi de l'ensemble du processus d'élargissement de l'Union pour lequel nous avons désigné un membre de la délégation pour chacun des pays candidats. A la suite de cette mission et avant la présentation de notre rapport devant la délégation, je souhaitais que Bernard Garcia, qui est notre ambassadeur à Ankara depuis quatre ans, vienne nous présenter sa vision de la Turquie. Il est en effet nécessaire d'expliquer les éléments du dossier et d'en débattre, car il est particulièrement complexe.

M. Bernard Garcia :

Je souhaiterais faire quatre remarques préliminaires avant de répondre à vos questions.

Tout d'abord, le premier facteur à prendre en compte est géopolitique. Depuis la disparition de l'Union soviétique, la Turquie a retrouvé une centralité qu'elle avait connue durant des siècles. Elle n'est plus la frontière sud de l'OTAN, une bordure ; elle est à nouveau le débouché naturel du monde slave. Après les Allemands, les Russes constituent aujourd'hui le plus grand contingent de touristes en Turquie. Istanbul et son grand bazar ont également retrouvé leur caractère de nœud commercial pour toute la zone. De plus, la Turquie est un débouché particulièrement important pour les richesses énergétiques de la mer Caspienne.

La deuxième remarque est que, le 1er mai prochain, l'Union européenne comprendra vingt-cinq membres et qu'il est prévu que, en 2007, la Roumanie et la Bulgarie la rejoignent. Ce nouveau contexte européen est radicalement différent de celui d'une Europe des Six ou même des Quinze. Or c'est à cette « grande » Europe que la Turquie serait susceptible d'adhérer.

Ma troisième remarque concerne la Turquie elle-même. La vision que les Européens peuvent avoir de la Turquie d'aujourd'hui est souvent déformée par l'image de la diaspora turque, généralement originaire des régions les plus pauvres de Turquie. Ce pays n'est pas homogène, à l'image de

ce que pouvait être l'Italie dans les années soixante. À l'ouest, où vit environ la moitié de la population, le niveau de développement est élevé et proche des standards européens. D'ailleurs, cette zone est une zone d'immigration pour les Turcs de l'est, mais aussi pour les Roumains ou les Bulgares. Dans cette zone sont implantées de nombreuses entreprises de dimension européenne ou mondiale. Au centre du pays, l'Anatolie est à un niveau de développement que la France pouvait connaître dans la première moitié du vingtième siècle. À l'est enfin, l'organisation de la société et le développement sont nettement en retard.

Ma dernière remarque est pour rappeler l'ancienneté de la candidature de la Turquie à l'Union européenne. L'accord d'association de 1963 fixe déjà la perspective de l'adhésion. Parallèlement, chacun sait en Turquie que cette adhésion devra être précédée d'une longue période de négociations et qu'elle ne pourra intervenir avant dix ou quinze ans.

En conclusion, l'amarrage de la Turquie à l'Europe présente des avantages à la fois pour la France, pour la Turquie et pour l'Europe. Le débat européen est également un grand débat en Turquie, pays jaloux de son indépendance et de sa souveraineté. Du point de vue économique, l'intérêt de la France et de l'Europe est grand, car la main-d'œuvre turque est qualifiée et peu coûteuse. L'accord douanier ne concerne principalement que les produits industriels : l'industrie agro-alimentaire française, comme le secteur des services, profiteraient fortement d'une plus grande ouverture de ce grand marché de plus de 70 millions d'habitants. D'ores et déjà, les entreprises françaises ont fortement investi dans ce pays, puisque la France y est le premier investisseur en terme de stock de capital. Beaucoup des grandes entreprises françaises sont actives sur le marché turc et y dégagent une rentabilité élevée. La Turquie, qui est déjà pleinement impliquée dans la vie économique internationale et qui est partie prenante au phénomène de mondialisation, représente également une formidable plateforme d'exportation vers le monde slave, vers l'Asie centrale et vers le Moyen-Orient. Du point de vue géostratégique, la Turquie dispose d'une armée forte et aguerrie ; elle développe parallèlement une vision mondiale des relations internationales, et pas seulement celle d'une puissance régionale. Sur de nombreux dossiers, ses positions sont assez proches de celles de la France, comme l'a montré l'exemple de la crise irakienne, même si, depuis la reconnaissance du génocide arménien, les choses sont plus compliquées dans nos relations bilatérales.

La question, aujourd'hui, consiste à savoir si on laisse une perspective ouverte à la Turquie, ce qui ne peut que favoriser son évolution. Pour cela, il faut considérer la Turquie comme un vrai candidat et lui laisser la responsabilité de faire ses preuves.

M. Aymeri de Montesquiou :

La Turquie est un pays particulièrement contrasté : à la fois moderne et archaïque, laïc et religieux, lié aux États-Unis et nationaliste, démocratique et connaissant une dictature de l'armée, comme l'a montré le renversement par l'armée du Premier ministre Erbakan en 1996. En ce qui concerne le Moyen-Orient, tandis que l'Union européenne essaie d'avoir une politique équilibrée entre Israéliens et Palestiniens, on peut noter que la Turquie a signé un accord de coopération militaire avec Israël.

Dans les convulsions de l'Irak d'aujourd'hui, que se passerait-il si les Kurdes considéraient la cohabitation avec les Sunnites ou les Chiites comme impossible et s'ils proclamaient leur indépendance dans le nord de l'Irak ?

Enfin, quelle serait l'option de la Turquie si l'Union européenne refusait l'ouverture des négociations ou rejetait la perspective de l'adhésion ?

M. Bernard Garcia :

Sur la question kurde, il ne faut pas oublier que les Kurdes sont largement intégrés au système politique turc : quand je suis arrivé à Ankara, j'ai découvert que 180 députés sur 550 étaient Kurdes, ce qui leur assurait une forte représentation.

Le système social traditionnel des Kurdes reste par ailleurs largement clanique et archaïque : les droits des femmes sont très limités, les familles très nombreuses, les fillettes sont peu inscrites à l'école. D'ailleurs, l'intégrisme musulman provient souvent des zones kurdes, comme le montre l'exemple des auteurs des attentats d'Istanbul en novembre dernier. En Irak du Nord, la population kurde connaît un niveau de développement démocratique faible, puisque deux partis dominants se sont partagés le territoire. En cas de proclamation de l'indépendance par les Kurdes d'Irak, ce serait d'abord un chaos en Irak, car les Kurdes devraient défendre leur territoire au sud et la région pétrolière de Kirkouk serait l'enjeu d'un conflit armé. De plus, la Turquie ne pourrait pas accepter cette proclamation : elle l'a dit et répété.

En ce qui concerne l'armée, la Constitution prévoit qu'elle est la gardienne de la Constitution et de la laïcité. Elle a considéré que le Premier ministre Erbakan constituait, dans ce cadre, un péril, car il commençait à nouer des alliances avec des pays comme le Soudan ou l'Iran. Elle a donc obtenu son départ, mais elle n'a pas cherché pour autant à prendre le pouvoir.

Le parti au pouvoir aujourd'hui a mis en œuvre des réformes profondes limitant le rôle de l'armée, en réduisant en particulier son poids au sein même du Conseil national de sécurité. La volonté du Gouvernement de se

rapprocher des normes démocratiques habituelles s'est illustrée sur la question chypriote : alors que cette question était considérée jusque-là comme étant une question de sécurité nationale, l'armée a accepté que le Gouvernement soutienne le plan du Secrétaire général des Nations unies.

M. Xavier de Villepin :

Au regard de la position des grands partis politiques en Europe, que peut-on dire de l'idée d'un « partenariat privilégié » entre la Turquie et l'Union européenne ? Cette solution aurait l'avantage de résoudre la question d'autres pays, comme le Maroc. Par ailleurs, la démographie montre que la Turquie sera en 2030-2040 le premier pays de l'Union européenne si elle en est membre ; ce poids démographique fait de la Turquie un cas particulier. Enfin, l'Irak connaît une crise grave dont nul ne peut prévoir l'issue ; la Turquie y aura nécessairement un rôle essentiel à jouer ; dans ce contexte, je souhaite que la Turquie soit capable de défendre la conception d'un islam modéré.

M. Bernard Garcia :

Les Turcs ont besoin de la perspective européenne pour réformer en profondeur leur système. Ce n'est pas un hasard si tous ceux qui défendent les droits de l'homme, l'égalité entre les sexes, la démocratie ou qui prônent le modèle occidental sont favorables à l'adhésion à l'Union européenne. Il est donc essentiel d'ouvrir les négociations. Toutefois, celles-ci dureront longtemps, et il est possible qu'à un moment, au cours des négociations, si la Turquie a besoin de davantage de temps pour s'adapter, elle puisse se voir offrir ou demander un partenariat privilégié. Mais cela, c'est pour une étape ultérieure. Aujourd'hui, l'offre d'un partenariat privilégié risquerait de casser le mouvement que fait la Turquie vers l'Union. En ce qui concerne la démographie, si elle reste élevée à l'est, elle est maintenant à des niveaux proches de l'Europe à l'ouest du pays.

M. Yann Gaillard :

Lorsque l'on voyage en Asie centrale, il n'y a aucun doute sur le caractère européen d'Istanbul. De plus, on ne peut oublier l'engagement ancien des pays européens envers la candidature turque ; il serait tout de même difficile aux États membres de renier leur signature. L'Europe à vingt-cinq est déjà si différente de l'Europe que nous aurions souhaitée ! Autant, dans ces conditions, organiser un espace géographique significatif.

M. Denis Badré :

Historiquement, cette région a une grande importance, en particulier pour la France. Rappelons-nous que François 1^{er} était allié de

Soliman le magnifique et que la Turquie est un pont entre l'Europe, le Caucase, l'Asie centrale et le Moyen-Orient. À cet égard, pourrions-nous, économiquement et stratégiquement, proposer un rôle à la Turquie qui lui donnerait le sentiment d'être amarré et de contribuer à la paix ?

Le débat sur la candidature de la Turquie nécessite de la pédagogie, car il fait appel à la fois au cœur et à la raison. Lorsque j'étais auditeur à l'Institut des hautes études de la défense nationale, en 1996, nous nous sommes rendus en Grèce et en Turquie. Depuis lors, il est très net que le rôle de l'armée a fortement évolué, comme le montre actuellement la position turque sur la question chypriote. Cependant, déjà à cette époque, certains officiers s'interrogeaient sur la manière de gérer le problème de la religion dans l'armée. La question peut également être de savoir comment faire en sorte que ce pays laïc et religieux soit un exemple et un modèle. Enfin, il paraît difficile que la frontière de l'Union européenne passe au milieu du « Kurdistan ».

M. Bernard Garcia :

L'armée a en effet un rôle trop important selon nos critères démocratiques, mais c'est une armée populaire. Chaque année, des concours généraux sont organisés à l'échelle du pays pour recruter les élèves des écoles d'officiers. Elle a donc un recrutement démocratique et populaire.

M. Jacques Blanc :

Il est important de distinguer le débat sur l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne et celui sur l'ouverture des négociations. Quelles peuvent être les conséquences de ce dossier sur le processus euro-méditerranéen, et, en règle générale, sur la politique de voisinage de l'Union européenne ?

M. Bernard Garcia :

Il y a deux facteurs contradictoires. D'une part, les pays du Maghreb ou du Machrek peuvent conserver certains souvenirs de l'empire ottoman et être jaloux du traitement que l'Europe réserve à la Turquie. D'autre part, ces pays attendent de voir si *in fine* l'Europe acceptera en son sein un grand pays musulman comme la Turquie. De ce point de vue, si un éventuel refus européen était interprété comme un refus du fait musulman, l'Europe aurait manqué un rendez-vous avec l'histoire.

La France a toujours soutenu la candidature de la Turquie à l'Union européenne. Il serait paradoxal que, au moment où la Turquie fait des efforts importants pour se rapprocher de l'Union, la France change de position et cesse de la soutenir.

Communication de M. Louis Le Pensec devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la candidature de Chypre à l'Union européenne (7 avril 2004)

Chypre va entrer dans l'Union européenne le 1^{er} mai prochain, mais nous ne sommes pas encore certains de savoir de quelle Chypre il s'agira. Seule reconnue internationalement, mais n'ayant une autorité effective que sur les deux tiers sud de l'île, la République de Chypre a négocié l'adhésion, les Chypriotes turcs refusant à l'origine de s'intégrer à ce processus.

Ces négociations d'adhésion se sont toujours très bien déroulées avec ce pays dont le niveau de développement est le plus élevé de l'ensemble des pays candidats. Dans le rapport d'information que je vous avais présenté en mai 2001, j'avais souligné quelques chapitres qui pouvaient poser problème. Le volontarisme chypriote a permis de surmonter ces difficultés et le rapport de suivi de la Commission de novembre 2003 note « *un niveau élevé d'alignement sur l'acquis communautaire* ».

En ce qui concerne **la lutte contre le blanchiment**, Chypre a adopté des mesures législatives et a mis en place des capacités humaines et techniques satisfaisantes, si bien que, selon la Commission, elle répond dorénavant aux critères européens.

Dans le domaine du **transport maritime**, Chypre a considérablement renforcé son dispositif d'inspection au titre de l'État du port. Le pourcentage de navires contrôlés dans les ports chypriotes s'élève à 28 % en 2003, soit plus que le minimum requis. Le taux de détention à l'étranger de navires battant pavillon chypriote baisse tendanciellement, mais reste à un niveau supérieur à ce qui est souhaitable : 7,6 % en 2003. Chypre devrait cependant passer cette année de la « liste noire » à la « liste grise » du mémorandum de Paris. La sécurité maritime est l'un des deux points pour lesquels la Commission réclamait en novembre 2003 des mesures décisives et immédiates. Le délégué de la Commission m'a confirmé que ce dossier est maintenant quasiment clos ; il continuera bien évidemment d'être suivi par la Commission au titre de l'application du droit communautaire par les États membres, dont les infractions peuvent être sanctionnées par la Cour de justice.

Le second point mis en avant par la Commission concernait **l'agriculture**. La Commission reprochait à Chypre de ne pas avoir mis en place son agence des paiements agricoles : celle-ci a été inaugurée quelques jours avant ma visite des 4 et 5 mars derniers.

En ce qui concerne **l'environnement**, Chypre connaît encore des retards comme beaucoup d'États candidats, ainsi que de nombreux États membres. La délimitation des zones protégées dans le cadre de Natura 2000 devrait être achevée fin avril et Chypre a obtenu une période transitoire jusqu'en 2011 dans le domaine des déchets urbains : il n'y a aujourd'hui ni tri sélectif ni incinération à Chypre.

Globalement, l'ensemble des questions restant en suspens a été réglé ou le sera d'ici le 1er mai. La véritable question de l'adhésion réside maintenant dans l'entrée ou non d'une île réunifiée dans l'Union européenne.

I. LE PROCESSUS DE NÉGOCIATIONS SUR LA QUESTION CHYPRIOTE

Le 11 novembre 2002, le Secrétaire général des Nations unies avait présenté au Conseil de sécurité les grandes lignes d'un plan de règlement global pour Chypre. Des rencontres intercommunautaires ont ainsi eu lieu début 2003, mais n'ont pas abouti, le contexte politique général n'étant certainement pas encore assez mûr. En novembre 2002, la Turquie a élu un Parlement profondément renouvelé avec une majorité absolue pour le parti AKP « islamiste modéré ». Quelques mois plus tard, en mars 2003, Recep Tayyip Erdogan est devenu Premier ministre de Turquie. Le 17 février 2003, les Chypriotes grecs ont élu un nouveau Président de la République, Tassos Papadopoulos. Le 21 avril 2003, la « République turque de Chypre du nord » (« RTCN »), non reconnue par la Communauté internationale, a autorisé ses ressortissants à se rendre librement dans le sud de l'île : en dix jours, 130 000 personnes ont ainsi franchi la « ligne verte ». En décembre 2003 ont eu lieu des élections législatives dans la « RTCN » : elles ont montré une forte poussée des partis favorables à l'intégration européenne et donc à un rapprochement avec les Chypriotes grecs. Ce « Parlement » se trouve cependant profondément divisé entre quatre partis issus de deux alliances électorales divergentes. Toutefois, Rauf Denktash reste « président » de la « RTCN ». Enfin, le Premier ministre turc a demandé à Kofi Annan, lors d'une rencontre à Davos en janvier 2004, de reprendre les négociations.

Dans ce nouveau contexte politique – il ne faut pas oublier l'approche du 1er mai, date d'adhésion officielle de la République de Chypre à l'Union européenne –, les parties se sont retrouvées à New York à partir du 10 février 2004 et ont abouti le 13 février à un accord dont la grande innovation est la mise en place d'un calendrier qui permet de dépasser le strict cadre de négociations intercommunautaires.

En effet :

– des négociations bilatérales ont dans un premier temps eu lieu du 19 février au 22 mars, d'une part au plan politique entre MM. Papadopoulos et

Denktash, d'autre part au sein de comités techniques, sous la supervision de l'ONU. Leurs résultats ont été faibles et décevants, mais peu étonnants face au délai très court et à l'ampleur de la tâche ;

– les Chypriotes grecs et turcs se sont ensuite retrouvés en Suisse avec la Grèce et la Turquie pour prolonger les négociations jusqu'à la fin du mois de mars. Entre les 29 et 31 mars étaient ainsi présents à Bürgenstock le Secrétaire général des Nations unies, les premiers ministres grec et turc, le Président de la République de Chypre, le « Premier ministre » du nord, ainsi qu'un certain nombre d'émissaires, dont celui des États-Unis. Kofi Annan a présenté le 31 mars une dernière version de son plan. Les parties chypriotes s'étaient engagées dès le 13 février à le soumettre à leurs populations respectives par référendum. La date fixée par Kofi Annan pour ces deux referenda simultanés est celle du 24 avril 2004.

Ce processus est novateur car il permet de ne pas s'en tenir aux négociations intercommunautaires traditionnelles et de soumettre un plan global à référendum. Cependant, le temps est extrêmement limité, d'une part pour négocier, d'autre part pour organiser une campagne référendaire si importante. De plus, le plan Annan présente des zones d'incertitudes non négligeables.

II. LE PLAN DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES

Le plan de Kofi Annan prévoit la création de deux « États constituants » et d'un « État commun » de type confédéral. Les compétences déléguées au gouvernement fédéral seraient limitées aux affaires étrangères, y compris les relations avec l'Union européenne, et aux affaires monétaires et financières. Toutes les autres compétences seraient exercées par les deux États constituants, chypriote grec et chypriote turc : ordre public, justice, éducation, agriculture, industrie, santé...

1) Les institutions

Pour assurer l'équilibre des pouvoirs, une Cour suprême aurait une compétence étendue d'arbitrage et serait composée de trois Chypriotes grecs, trois Chypriotes turcs et trois personnalités étrangères. Le pouvoir exécutif fédéral serait exercé par un Conseil présidentiel de neuf membres, composé d'un côté de quatre Chypriotes grecs et deux Chypriotes turcs pouvant participer aux votes, et d'un autre côté de deux Chypriotes grecs et un Chypriote turc ne pouvant pas participer aux votes. La présidence serait assurée en alternance par un Chypriote grec pour quarante mois et par un Chypriote turc pour vingt mois. Un vice-président (Chypriote turc si le président est Chypriote grec et réciproquement) accompagnerait le Président lors des Conseils européens. Sur le plan législatif, le Parlement fédéral serait

bicaméral – actuellement, il est monocaméral –, avec un Sénat composé à égalité entre les deux Communautés et une Chambre des députés représentant le poids démographique des communautés.

2) Les rétrocessions de territoires et de propriétés

Selon le plan, une partie du territoire actuellement sous contrôle chypriote turc serait rétrocédée à l'État constituant chypriote grec selon un calendrier extrêmement complexe en six phases : l'État constituant chypriote turc passerait de 36 % à 29 % de la surface de l'île. De ce fait, environ 120 000 Chypriotes grecs devraient à terme retrouver leur maison. Un certain nombre de Chypriotes grecs devraient également être autorisés à se réinstaller au nord et seraient donc résidents de l'État chypriote turc. Les autres réfugiés devraient recevoir des compensations, dont la dernière version du plan prévoit qu'elles prendront la forme d'obligations d'État sans toutefois en fixer le montant. Dans le même temps, seule une partie des colons turcs installés au nord depuis l'occupation serait autorisée à rester dans l'île, mais il semble à ce stade difficile d'en connaître le nombre.

3) La démilitarisation de l'île

Le plan prévoit par ailleurs une démilitarisation de l'île qui consiste en fait en une démilitarisation des Chypriotes, puisque la Grèce et la Turquie pourront stationner chacune 6 000 militaires sur l'île jusqu'en 2011, puis 3 000 jusqu'en 2018 (ou jusqu'à la date d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne si celle-ci intervenait avant). Ensuite, la Grèce pourra conserver 950 soldats et la Turquie 650. Actuellement, la Turquie entretient environ 40 000 soldats sur l'île et la Grèce moins de 2 000. De plus, il ne faut pas oublier que la Grande-Bretagne entretient à Chypre deux bases militaires représentant environ 2 % du territoire et dont la souveraineté et l'extra-territorialité sont reconnues dans le traité d'indépendance de la République et dans le traité d'adhésion de Chypre à l'Union européenne : le protocole n° 3 du traité, intégré au droit primaire européen, concerne ainsi « les zones de souveraineté du Royaume-Uni à Chypre ».

III. LES DIFFICULTÉS DU PROCESSUS DE NÉGOCIATIONS

La visite que j'ai effectuée à Chypre les 4 et 5 mars 2004, au milieu de la période de négociations intercommunautaires, m'a permis de pointer les grandes difficultés du processus en cours.

Au Nord, j'ai rencontré trois leaders de partis politiques, dont Mehmet Ali Talat, nouveau « Premier ministre » depuis décembre 2003, dont j'avais fait la connaissance lors d'une précédente visite, il y a trois ans, alors qu'il était en opposition avec Rauf Denktash. Celui-ci reste « Président » de la

« RTCN » et principal négociateur. Les différentes propositions d'amendements au plan qu'il a transmises tendent à renforcer le caractère « bizonal » et « binational » de la future République unie. Dans ce cadre, Rauf Denktash souhaitait limiter le nombre de réfugiés admis à revenir s'installer au nord et étaler dans le temps la rétrocession des territoires. Les Chypriotes grecs installés au nord pourraient participer aux élections municipales dans l'État constituant chypriote turc, lieu de leur résidence, mais voteraient au niveau fédéral dans l'État constituant chypriote grec. De nombreuses propositions visaient à renforcer le parallélisme des formes entre Chypriotes grecs et Chypriotes turcs, afin en définitive de renforcer les États constituants au détriment de l'État fédéral. Plusieurs amendements permettaient à l'État constituant chypriote turc de prendre des mesures unilatérales de sauvegarde en matière de liberté de propriété ou de libre établissement économique et industriel, « *jusqu'à ce que la Turquie adhère à l'Union européenne* ». Les propositions chypriotes turques visaient également à réduire le nombre de réfugiés chypriotes grecs autorisés à revenir au nord et à autoriser les colons turcs installés légalement avant l'entrée en vigueur de l'accord à rester sur l'île.

Du côté chypriote grec, j'ai en particulier rencontré le Président de la République, le ministre des Affaires étrangères, le Président du Parlement et plusieurs leaders politiques. Leurs principales propositions d'amendement portaient sur le calendrier de mise en place des nouvelles institutions, sur la mise en œuvre des différentes dispositions, ainsi que sur la « fonctionnalité » du plan de règlement. Les différents entretiens que j'ai eus avec les Chypriotes grecs, hommes politiques ou personnalités de la société civile, ont révélé leur inquiétude quant à la disparition de la République de Chypre actuelle pour une période transitoire incertaine durant laquelle les institutions seront mises en place et les traités ratifiés par les parties garantes. Ils souhaitaient ainsi que les principales lois permettant le fonctionnement de la future République soient écrites et acceptées avant la mise en œuvre effective du traité fondateur. Les Chypriotes grecs mettaient enfin en avant un certain nombre de dispositions assurant un meilleur fonctionnement des futures institutions.

La dernière version du plan, soumise le 31 mars aux parties par Kofi Annan, prend en compte certaines demandes des Chypriotes. Elle prévoit par exemple que les trois puissances garantes (Grèce, Turquie, Royaume-Uni) auront jusqu'au 29 avril 2004 pour signer deux traités réglant les questions militaires entre elles. Elle répond également à certaines interrogations qui avaient pu naître sur la conformité de certaines dispositions avec le droit international et européen, comme les traités et conventions du Conseil de l'Europe ou les principes généraux du droit européen.

Je voudrais insister sur ce point. **Le plan Annan est un plan naturellement complexe** – je ne vois pas comment une telle question pourrait

être résolue autrement à ce stade –, il est précis sur certains points, vague sur d'autres et il a été principalement rédigé par un juriste suisse qui s'est **inspiré du modèle fédéral suisse** et de son système de cantons. En incluant les annexes, ce plan représente plusieurs milliers de pages ! Or, certaines de ses dispositions constituent des **dérogations aux principes fondateurs du droit communautaire** que sont en particulier les libertés de circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement. En effet, les Chypriotes turcs, moins nombreux que les Chypriotes grecs, ont mis en avant leur peur d'être « *envahis* » et ont souhaité des protections que la dernière version du plan leur accorde en partie. Aucun changement de résidence ne sera ainsi autorisé entre les deux parties de l'île dans les cinq ans qui suivent la réunification, si l'État constituant en décide ainsi. Dans les quatorze années suivantes, les Chypriotes grecs pourront s'installer en zone nord sans pour autant que leur proportion ne dépasse 18 % du total de la population de la zone. Les Chypriotes grecs ne pourront pas acheter de terrain au nord pendant vingt ans, à moins que d'ici là le produit intérieur brut du nord n'atteigne 85 % de celui du sud. Pour mémoire, malgré des statistiques peu fiables, on considère généralement que le PIB du nord ne représente que 30 % de celui du sud. Enfin, le plan prévoit que le règlement négocié pour Chypre soit intégré dans l'acquis communautaire afin que les dérogations prévues ne puissent pas être remises en cause. Dernier point, le turc sera langue officielle de la République unie de Chypre, et donc de l'Union européenne, afin d'assurer la pleine représentation des Chypriotes turcs dans l'Union.

*

* *

Que penser du résultat de ces « négociations » ? Tout d'abord, le plan qui va être proposé à la population chypriote n'est pas le résultat de négociations ; celles-ci n'ont pas véritablement eu lieu et il s'agit bien du plan – légèrement remanié – des Nations unies. Lorsque les participants à la réunion de Bürgenstock se sont séparés le 1^{er} avril, seules les Nations unies et la Turquie ont soutenu le plan. Le Premier ministre grec a rejeté le plan, tout en indiquant que « *la décision était maintenant dans les mains du peuple chypriote et de ses dirigeants* ». Quelques jours plus tard, il a indiqué que « *ce plan était le produit d'un compromis* » et qu'il « *contenait des aspects positifs, mais aussi des points difficiles pour toutes les parties* ». Les communautés chypriotes ne se sont pas beaucoup exprimées. Rauf Denktaş, qui n'avait pas fait le déplacement en Suisse, a rejeté lui aussi le plan de réunification, mais son « Premier ministre » et les deux chefs de partis de l'opposition que j'avais rencontrés ont appelé à voter « oui » au referendum. Les Chypriotes grecs ont jugé le plan déséquilibré en faveur des Chypriotes turcs et le Président de la République a déclaré à son retour à Chypre : « *Je ne ramène rien qui*

m'aiderait à défendre le plan [...] ; il y a cependant certains points positifs ». Les principaux partis chypriotes grecs doivent adopter une position officielle dans les tout prochains jours. Une télévision chypriote grecque a publié un sondage réalisé avant la conclusion des pourparlers, qui indique que 74 % des Chypriotes grecs voteraient contre et 4 % voteraient pour... Un sondage réalisé par une télévision grecque les 1^{er} et 2 avril donne 85 % pour le « non », 91,5 % des Chypriotes grecs sondés estimant que le plan était « *injuste* ».

Dans ce contexte, les Nations unies ne semblent guère conscientes de la manière dont peut se dérouler un referendum et une campagne référendaire. Kofi Annan a ainsi déclaré : « *Le choix est entre cette solution et pas de solution* ». Il propose de soumettre le plan à referendum seulement trois semaines après son élaboration définitive et sans l'accord des Chypriotes grecs, des Chypriotes turcs et de la Grèce. La Turquie est, quant à elle, enthousiaste et estime avoir « *remporté une victoire diplomatique* », ce qui n'est d'ailleurs pas fait pour rassurer les Chypriotes grecs. Dans le même esprit, Günter Verheugen, commissaire européen chargé de l'élargissement, a déclaré devant le Parlement européen que « *l'alternative est ce plan ou rien du tout* ».

En ce qui concerne la Turquie, elle considère que la position qu'elle a adoptée lui permet de montrer aux Européens qu'elle a fait tous les efforts possibles pour résoudre la question chypriote. Or, si ce règlement n'est pas une condition préalable à l'ouverture des négociations d'adhésion, la Commission européenne en a fait un élément important pour l'appréciation qu'elle doit fournir au Conseil européen en octobre 2004 sur l'ouverture ou non de ces négociations. Le rejet du plan par la Grèce renforce ainsi l'image de la Turquie, alors même que plusieurs dispositions retenues finalement par les Nations unies répondent plutôt à des demandes chypriotes turques. Le ministre turc des affaires étrangères a, par ailleurs, déclaré le lundi 5 avril qu'en cas de « non » de la part des Chypriotes grecs, il demanderait la reconnaissance de la « RTCN » par la communauté internationale.

En conclusion, l'Union européenne a eu une place inconfortable durant ces négociations : elle n'en faisait pas officiellement partie, mais plusieurs experts de la Commission ont participé aux groupes de travail. Le Conseil européen des 25 et 26 mars derniers a réaffirmé « *sa préférence marquée pour l'adhésion d'une Chypre réunifiée à l'Union européenne* ». Ce plan présente pourtant des dispositions très spécifiques vis-à-vis du droit communautaire et, en organisant une confédération souple, il répond assez largement aux attentes des chypriotes turcs. Günter Verheugen a cependant insisté pour dire que le plan ne prévoyait pas en définitive de dérogations permanentes au droit européen, seulement des longues périodes de transition. De plus, le plan devra être financé : les Chypriotes grecs ne pourront pas – seuls – tout à la fois indemniser les réfugiés et investir pour

permettre le rattrapage économique du nord. Le Conseil européen des 25 et 26 mars derniers s'est, à cet égard, « *félicité de la proposition de la Commission d'organiser une conférence internationale de haut niveau le 15 avril pour préparer la tenue d'une conférence des donateurs* ». Il semble d'ailleurs que, à ce stade, seul un effort financier conséquent de la Communauté internationale pourrait convaincre les populations, en particulier les Chypriotes grecs, d'adopter le plan des Nations unies.

Compte rendu sommaire du débat

M. Robert Del Picchia :

Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? Je connais bien le sujet des négociations chypriotes, puisque je l'ai suivi en tant que journaliste durant vingt ans. Après avoir connu les négociations sur le nom que devait avoir la conférence de négociations, ou encore les négociations indirectes – chacun dans sa pièce –, je ne suis guère étonné du résultat actuel. Il semble que le Sud s'apprête à voter non. Je trouve d'ailleurs que le fait que les parlements grec et turc votent l'accord avant même le referendum pose un problème. En tout état de cause, l'Union européenne sera, en cas de refus du plan, obligée d'accepter en son sein un pays occupé. En cas d'accord, il est possible que les vingt-quatre autres États membres de l'Union aient à ratifier une modification des traités.

M. Louis Le Pensec :

Pour le referendum, le problème du corps électoral se pose dans le nord de l'île ; c'est un problème complexe, que j'avais eu à régler pour la Nouvelle-Calédonie. Lorsque j'étais à Chypre au début du mois de mars, personne au Sud ne pensait encore précisément à la campagne référendaire, car les dispositions du plan n'étaient pas définitives. Il reste donc maintenant très peu de temps pour organiser cette campagne et les Chypriotes grecs auront peut-être tendance à se demander pourquoi sauter dans l'inconnu, alors que leur République entre dans l'Union le 1^{er} mai.

J'ai par ailleurs noté, lors de ma mission, la capacité de l'Union européenne à réagir vite par l'envoi d'experts, ainsi que sa volonté de s'investir pour aboutir à une solution. Quoi qu'il se passe, des enveloppes financières d'aide au développement sont d'ailleurs prévues pour le Nord de l'île.

**Audition de M. Günter Verheugen, commissaire européen,
par la délégation du Sénat pour l'Union européenne,
(12 novembre 2003)**

Extraits du compte rendu

« S'agissant de la Turquie, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé en 1999 qu'elle pourrait devenir membre de l'Union européenne. Mais, comme les autres pays, elle doit respecter les critères politiques de Copenhague pour pouvoir engager les négociations d'adhésion, ce qui n'est pas encore le cas : démocratie réelle, État de droit, respect des droits de l'Homme et protection des minorités. Avant la fin de l'année 2004, la Commission présentera un rapport exhaustif sur le respect de ces conditions par la Turquie. Si les conclusions du rapport sont positives et si les chefs d'Etat et de gouvernements en décident ainsi, alors les négociations pourront être engagées. La Turquie a déjà réalisé des progrès impressionnants. Mais il existe encore un décalage important entre les réformes décidées et la réalité, notamment pour la torture, la protection des droits des minorités, les libertés d'expression et de rassemblement, etc. Il faut laisser à la Turquie le temps de remplir ces conditions. Si les pays membres décident d'engager les négociations, il faudra alors en envisager les conséquences pour le fonctionnement de l'Union européenne, notamment en matière de politique de sécurité et de défense car la Turquie a comme voisins des pays instables : Irak, Iran, Syrie. La question de la Turquie concerne aussi Chypre, qui sera membre de l'Union européenne à compter du 1^{er} mai 2004. S'agissant de Chypre, le plan des Nations unies pourrait être mis en oeuvre si chacun fait preuve de bonne volonté. La Commission estime qu'il y a un lien politique entre la demande d'adhésion de la Turquie et le règlement de la question chypriote. Il serait très difficile de faire comprendre à l'opinion publique européenne que nous pourrions nous engager dans des négociations avec un pays qui ne reconnaîtrait pas un autre pays membre et qui, de plus, y stationnerait des troupes.

[...]

Concernant la Turquie, celle-ci est membre associé de l'Union européenne depuis quarante ans. Elle est le seul pays avec lequel l'Union européenne a une union douanière. Déjà, il y a quarante ans, le traité d'association entre la CEE et la Turquie a reconnu à cette dernière une vocation à adhérer, à une époque où les nouveaux États membres

n'envisageaient même pas d'appartenir à l'Europe ! En 1997, le Conseil européen de Luxembourg a décidé de prendre en compte la demande d'adhésion de la Turquie. Depuis cette date, la Turquie est un pays candidat. Elle a refusé la démarche particulière qui lui était proposée par le Conseil européen, à mi-chemin entre le partenariat et l'adhésion, considérant que cette démarche était discriminatoire à son égard. En 1999, le Conseil européen a alors accepté de lui accorder les mêmes conditions qu'aux autres pays candidats. Il s'agit là d'une procédure démocratique, dans la mesure où, à terme, une éventuelle adhésion de la Turquie devra être ratifiée par les parlements de chaque État après avis favorable du Parlement européen.

L'attitude des gouvernements à l'égard de la Turquie a d'ailleurs beaucoup évolué ces dernières années, surtout après les événements du 11 septembre 2001 qui ont changé les rapports avec le monde musulman. La coexistence entre le monde occidental et le monde musulman sera l'un des grands enjeux du XXI^e siècle. L'intégration de la Turquie donnerait l'exemple d'un État musulman qui est une démocratie, qui fonctionne comme un État de droit selon les normes occidentales, qui peut protéger les minorités et garantir les droits de l'Homme. Mais, comme tous les autres pays, la Turquie doit remplir les conditions requises pour l'engagement des négociations d'adhésion. Si le Conseil européen, sur base du rapport de la Commission, reconnaît en 2004 que ces conditions sont remplies, les négociations pourraient alors s'engager en 2005 pour s'achever, au plus tôt, en 2011. D'ici là, la Turquie risque d'avoir beaucoup changé. Les gouvernements ont un rôle d'avant-garde à jouer pour convaincre leurs opinions publiques. Ce n'est pas celui de la Commission. Quant à offrir à la Turquie un statut spécial sur le modèle de celui accordé à la Norvège - comme le souhaitait le Parti populaire européen (PPE) -, il me semble que c'est une mauvaise solution qui, pour l'heure, n'est pas acceptée par les dirigeants turcs. N'oublions pas que c'est la perspective de l'adhésion qui a déclenché la dynamique des réformes politiques en Turquie. »

Extraits des conclusions des Conseils européens concernant la Turquie

Conseil européen de Lisbonne – juin 1992

C. Le Conseil européen estime que, si l'on veut relever avec succès les défis que pose une Union européenne comportant un nombre plus important d'États membres, il faut qu'en parallèle, des progrès soient réalisés pour ce qui est du développement interne de l'Union et de la préparation à l'adhésion d'autres pays.

Dans ce contexte, le Conseil européen a discuté des demandes présentées par la Turquie, Chypre et Malte. Le Conseil européen estime que chacune de ces demandes doit être examinée selon ses mérites propres.

En ce qui concerne la Turquie, le Conseil européen souligne que, dans la situation politique qui prévaut actuellement en Europe, le rôle de ce pays revêt la plus grande importance et qu'il y a tout lieu d'intensifier la coopération et de développer les relations avec la Turquie conformément à la perspective définie dans l'accord d'association de 1964, notamment par un dialogue politique au plus haut niveau. Le Conseil européen invite la Commission et le Conseil à fonder leurs travaux sur cette base au cours des mois à venir. Les relations avec Chypre et avec Malte seront développées et renforcées sur la base des accords d'association et de leur demande d'adhésion et en intensifiant le dialogue politique. Pour ce qui est des relations avec les pays d'Europe centrale et orientale, le Conseil européen réaffirme la volonté de la Communauté de développer une coopération étroite avec ces pays dans le cadre des accords européens pour les aider dans leurs efforts visant à restructurer leur économie et leurs institutions. Le dialogue politique sera intensifié et étendu à des réunions au plus haut niveau politique. La coopération aura systématiquement pour objet de soutenir les efforts de ces pays pour les préparer à l'adhésion à l'Union, à laquelle ils aspirent. La Commission appréciera les progrès réalisés à cet égard et fera rapport au Conseil européen d'Édimbourg en proposant, le cas échéant, d'autres mesures. La Commission a présenté son rapport "L'Europe et le défi de son élargissement". Ce rapport est joint aux conclusions du Conseil.

Conseil européen de Copenhague – juin 1993

6. Relations avec la Turquie

En ce qui concerne la Turquie, le Conseil européen a demandé au Conseil de faire en sorte que les orientations définies par le Conseil européen de Lisbonne en ce qui concerne le renforcement de la coopération et le développement des relations avec la Turquie soient mises en oeuvre effectivement conformément aux perspectives évoquées dans l'accord d'association de 1964 et au protocole de 1970 pour tout ce qui concerne la création d'une union douanière.

Conseil européen de Luxembourg – décembre 1997

Introduction

Le Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 constitue un jalon historique pour l'avenir de l'Union et de l'Europe toute entière. Le lancement du processus d'élargissement inaugure une nouvelle ère en mettant définitivement fin aux divisions du passé. Le prolongement, à l'échelle du continent, du modèle d'intégration européenne est un gage de stabilité et de prospérité pour l'avenir.

L'élargissement de l'Union européenne

1. Le Conseil européen à Luxembourg a pris les décisions nécessaires pour lancer l'ensemble du processus d'élargissement.
2. L'objectif des prochaines années est de mettre les États candidats en mesure d'adhérer à l'Union et de préparer celle-ci à son élargissement dans de bonnes conditions. Cet élargissement est un processus global, inclusif et évolutif, qui se déroulera par étapes, selon des rythmes propres à chaque État candidat en fonction de son degré de préparation.

[...]

Une stratégie européenne pour la Turquie

31. Le Conseil européen confirme l'éligibilité de la Turquie à l'adhésion à l'Union européenne. Elle sera jugée sur la base des mêmes critères que les autres États candidats. Les conditions politiques et économiques permettant d'envisager des négociations d'adhésion n'étant pas réunies, le Conseil européen considère qu'il importe toutefois de définir une stratégie pour préparer la Turquie à l'adhésion en la rapprochant de l'Union européenne dans tous les domaines.

32. Cette stratégie devrait consister en :

- un développement des potentialités de l'Accord d'Ankara ;
- un approfondissement de l'Union douanière ;
- une mise en oeuvre de la coopération financière ;
- un rapprochement des législations et la reprise de l'acquis de l'Union et
- la participation, à décider au cas par cas, à certains programmes et à certaines agences par analogie à ce qui est prévu aux paragraphes 19 et 21.

33. La stratégie sera réexaminée par le Conseil d'association notamment sur la base de l'Article 28 de l'Accord d'association à la lumière des critères de Copenhague et de la position adoptée par le Conseil le 29 avril 1997.

34. En outre, la participation à la Conférence européenne permettra aux Etats membres de l'Union européenne et à la Turquie de renforcer leur dialogue et leur coopération dans des domaines d'intérêt commun.

35. Le Conseil européen rappelle que le renforcement des liens de la Turquie avec l'Union européenne est aussi fonction de la poursuite des réformes politiques et économiques que cet État a engagées, notamment dans l'alignement des normes et des pratiques en matière de droits de l'homme sur celles en vigueur dans l'Union européenne ; du respect des minorités et de leur protection ; de l'établissement de relations satisfaisantes et stables entre la Grèce et la Turquie; du règlement des différends, notamment par la voie judiciaire, en particulier via la Cour Internationale de Justice; ainsi que de l'appui aux négociations menées sous l'égide de l'ONU en vue de parvenir à un règlement politique à Chypre sur la base des Résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Conseil européen de Cardiff – juin 1998
--

64. Le Conseil européen se félicite que la Commission ait confirmé qu'elle présenterait, à la fin de 1998, ses premiers rapports périodiques sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion. Pour ce qui concerne la Turquie, les rapports seront fondés sur l'article 28 de l'accord d'association et sur les conclusions du Conseil européen de Luxembourg.

[...]

68. Le Conseil européen se félicite par ailleurs que la Commission ait présenté, le 4 mars 1998, une communication destinée à appliquer la stratégie européenne en vue de préparer la Turquie à l'adhésion. Il est d'accord pour estimer que, pris dans son ensemble, ce document fournit une bonne base pour développer et faire évoluer les relations entre l'Union européenne et la Turquie. Le Conseil invite la Commission à appliquer cette stratégie, et à présenter les propositions qui se révéleraient nécessaires à sa mise en oeuvre effective. Cette stratégie pourra être

enrichie au fil du temps et prendre en compte les idées de la Turquie. Le Conseil européen invite en outre la présidence de l'UE et la Commission, ainsi que les autorités turques compétentes, à oeuvrer en vue d'harmoniser la législation et les pratiques turques avec l'acquis et il demande à la Commission de rendre compte, lors d'un prochain Conseil d'association, des progrès réalisés. Rappelant que la stratégie européenne nécessite un soutien financier, le Conseil européen prend acte de l'intention de la Commission de réfléchir aux moyens d'étayer la mise en oeuvre de la stratégie européenne et de présenter des propositions appropriées à cet effet.

Conseil européen de Vienne – décembre 1998

63. Le Conseil européen souligne la grande importance qu'il attache à la poursuite du développement des relations entre l'Union européenne et la Turquie et de la stratégie européenne visant à préparer la Turquie à l'adhésion. A cet égard, il reconnaît le rôle essentiel que doit jouer la poursuite de la stratégie européenne, conformément aux conclusions qui ont été adoptées à Luxembourg et à Cardiff.

[...]

Conclusions du Conseil Affaires générales du 7 décembre 1998 (reprises en annexe du Conseil européen)

L'analyse de la Commission en ce qui concerne la Turquie est généralement partagée par le Conseil, qui a noté la nécessité pour la Turquie d'accomplir des efforts particuliers pour garantir le respect de l'État de droit dans une société démocratique conformément aux critères de Copenhague et aux conclusions pertinentes des Conseils européens ; il a également souligné l'importance de développer davantage les relations avec ce pays sur une base saine et évolutive. Dans ce contexte, le Conseil réaffirme l'importance de la stratégie européenne pour la Turquie. Le Conseil a rappelé la grande importance qu'il attache au traitement des minorités, un domaine qui requiert une attention permanente. Le Conseil souligne la nécessité d'accélérer le rythme du rapprochement des législations et de garantir que ce processus soit accompagné par la mise en place d'une capacité de mise en oeuvre adéquate. La seule transposition de l'acquis ne suffit pas, mais elle doit être suivie par une application effective. La mise en place d'une capacité administrative et judiciaire est donc un aspect primordial de la préparation à l'adhésion, comme l'existence de structures et institutions crédibles et opérationnelles est une condition préalable impérative de l'adhésion future.

Le processus d'élargissement

3. Le Conseil européen confirme l'importance que le processus d'élargissement mis en chantier à Luxembourg en décembre 1997 revêt pour la stabilité et la prospérité du continent européen tout entier. Il faut que le processus d'élargissement demeure efficace et crédible.

4. Le Conseil européen réaffirme le caractère inclusif du processus d'adhésion, qui regroupe maintenant 13 pays candidats dans un cadre unique. Les pays candidats participent à ce processus sur un pied d'égalité. Ils doivent partager les valeurs et les objectifs de l'Union européenne tels qu'ils sont énoncés dans les traités. A cet égard, le Conseil européen insiste sur le principe du règlement pacifique des différends conformément à la Charte des Nations Unies et invite instamment les pays candidats à tout mettre en oeuvre pour régler leurs différends frontaliers éventuels, ainsi que d'autres questions du même ordre. A défaut, ils devraient porter leur différend devant la Cour internationale de justice dans un délai raisonnable. D'ici à la fin de 2004 au plus tard, le Conseil européen fera le point de la situation en ce qui concerne les différends qui subsisteraient, en particulier pour ce qui est de leurs répercussions sur le processus d'adhésion et afin de promouvoir leur règlement par le biais de la Cour internationale de justice. En outre, le Conseil européen rappelle qu'une condition préalable à l'ouverture des négociations d'adhésion est le respect des critères politiques fixés par le Conseil européen de Copenhague et que l'adhésion à l'Union est subordonnée au respect de tous ces critères.

[...]

12. Le Conseil européen se réjouit des éléments positifs qui ont récemment marqué l'évolution de la situation en Turquie, et que relève d'ailleurs la Commission dans son rapport sur les progrès réalisés par les pays candidats, ainsi que de l'intention de la Turquie de poursuivre ses réformes en vue de satisfaire aux critères de Copenhague. **La Turquie est 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.** Dans le cadre de la stratégie européenne actuelle, la Turquie, comme les autres pays candidats, bénéficiera d'une stratégie de pré-adhésion visant à encourager et à appuyer ses réformes. Cette stratégie comportera un dialogue politique renforcé, axé sur les progrès à accomplir pour répondre aux critères politiques fixés pour l'adhésion, en particulier pour ce qui est de la question des droits de l'homme et des questions visées aux points 4 et 9 a). La Turquie aura aussi la possibilité de participer à des programmes communautaires, d'être associée à des organismes de la Communauté et de prendre part à des réunions organisées entre les pays candidats et l'Union dans le cadre du processus d'adhésion. Il sera institué un partenariat pour l'adhésion sur la

base des conclusions des Conseils européens précédents ; il définira les volets prioritaires des préparatifs à l'adhésion, eu égard aux critères politiques et économiques et aux obligations auxquelles un État membre doit satisfaire, et sera assorti d'un programme national d'intégration de l'acquis. Des mécanismes appropriés de suivi seront mis en place. Afin d'intensifier les travaux visant à aligner la législation et les pratiques turques sur l'acquis, la Commission est invitée à élaborer un processus d'examen analytique de l'acquis. Le Conseil européen demande à la Commission de présenter un cadre unique qui permette de coordonner toutes les sources d'aide financière de l'Union européenne pour la période de pré-adhésion.

Conseil européen de Porto – Feira – juin 2000

17. En ce qui concerne la Turquie, le Conseil européen prend acte des initiatives prises par ce pays candidat pour satisfaire aux critères d'adhésion. Conformément aux conclusions d'Helsinki, le Conseil européen attend des progrès concrets, notamment dans les domaines des droits de l'homme, de l'État de droit et du système judiciaire. La Commission devrait faire rapport au Conseil sur l'avancement des travaux visant à préparer l'examen analytique de l'acquis avec la Turquie. À la lumière de ce qui précède, la Commission est également invitée à présenter, dès que possible, des propositions concernant le cadre financier unique d'aide à la Turquie et le partenariat pour l'adhésion.

Conseil européen de Nice – décembre 2000

9. Le Conseil européen accueille favorablement les progrès accomplis dans la mise en oeuvre de la stratégie de pré-adhésion pour la Turquie et se réjouit de l'accord sur le règlement-cadre et sur le Partenariat d'adhésion au Conseil du 4 décembre 2000. Il souligne l'importance de ce document pour le rapprochement entre l'Union et la Turquie dans la voie ouverte par les conclusions du Conseil européen d'Helsinki. La Turquie est invitée à présenter rapidement son programme national d'adoption de l'acquis et à le fonder sur le Partenariat d'adhésion.

Conseil européen de Göteborg – juin 2001

10. Les décisions prises à Helsinki ont rapproché la Turquie de l'UE et ouvert de nouvelles perspectives pour les aspirations européennes de ce pays. Des progrès appréciables ont été réalisés dans la mise en oeuvre de la stratégie de

pré-adhésion pour la Turquie, y compris en ce qui concerne le dialogue politique renforcé. La présentation par la Turquie de son programme national pour l'adoption de l'acquis est un élément positif. Cependant, dans un certain nombre de domaines comme les droits de l'homme, de nouveaux progrès sont nécessaires. La Turquie est instamment invitée à prendre des mesures concrètes pour mettre en oeuvre les priorités du Partenariat pour l'adhésion qui est la pièce maîtresse de la stratégie de pré-adhésion. Le Conseil est invité à adopter, d'ici à la fin de l'année au plus tard, le cadre financier unique pour l'aide de pré-adhésion en faveur de la Turquie. Le programme économique arrêté avec le FMI doit être résolument mis en oeuvre afin de créer les conditions d'une reprise économique.

Conseil européen de Laeken – décembre 2001

12. La Turquie a accompli des progrès dans la voie du respect des critères politiques fixés pour l'adhésion, en particulier par la modification récente de sa constitution. La perspective de l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie s'est ainsi rapprochée. La Turquie est encouragée à continuer à progresser sur la voie du respect des critères tant économiques que politiques, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme. La stratégie de pré-adhésion pour la Turquie devrait marquer une nouvelle étape dans l'analyse de son état de préparation en vue d'un alignement sur l'acquis.

Conseil européen de Séville – juin 2002

25. Le Conseil européen se félicite des réformes qui ont été approuvées récemment en Turquie. Il encourage et soutient pleinement les efforts consentis par ce pays pour se conformer aux priorités définies dans son partenariat pour l'adhésion. La mise en oeuvre des réformes politiques et économiques requises améliorera les perspectives d'adhésion de la Turquie, selon les mêmes principes et critères que ceux appliqués aux autres pays candidats. De nouvelles décisions pourraient être prises à Copenhague quant à l'étape suivante de la candidature de la Turquie compte tenu de l'évolution de la situation entre les Conseils européens de Séville et de Copenhague et sur la base du rapport régulier que la Commission présentera en octobre 2002 et conformément aux conclusions d'Helsinki et de Laeken.

Conseil européen de Bruxelles – octobre 2002

6. L'Union se félicite des mesures importantes prises par la Turquie pour satisfaire aux critères politiques de Copenhague et du fait qu'elle a enregistré des avancées sur le terrain des critères économiques ainsi qu'en matière d'alignement sur l'acquis, comme le constate le rapport régulier de la Commission. La perspective de l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie s'en trouve ainsi rapprochée. L'Union encourage la Turquie à poursuivre le processus de réforme entamé et à prendre de nouvelles mesures concrètes dans la voie de la mise en oeuvre, ce qui permettra de progresser vers l'adhésion de la Turquie selon les mêmes principes et critères que ceux appliqués aux autres États candidats. Le Conseil est invité à préparer en temps utile pour la réunion du Conseil européen à Copenhague les éléments permettant de décider de l'étape suivante de la candidature de la Turquie, sur la base du document de stratégie de la Commission et conformément aux conclusions des Conseils européens d'Helsinki, de Laeken et de Séville.

Conseil européen de Copenhague – décembre 2002

I. Élargissement

3. En 1993, le Conseil européen de Copenhague a lancé un processus ambitieux visant à surmonter les séquelles des conflits et des divisions en Europe. Ce jour marque une étape historique et sans précédent de ce processus qui s'achève avec la conclusion des négociations d'adhésion avec Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie. L'Union se réjouit à présent d'accueillir ces États en tant que membres au 1er mai 2004. Ce succès témoigne de la volonté commune des peuples européens de se rassembler dans une Union qui est devenue le moteur de la paix, de la démocratie, de la stabilité et de la prospérité sur notre continent. En tant que membres à part entière d'une Union fondée sur la solidarité, ces États contribueront pleinement à donner forme au développement ultérieur du projet européen.

[...]

Turquie

18. Le Conseil européen rappelle la décision qu'il a prise en 1999 à Helsinki, selon laquelle la Turquie est 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. Il se félicite vivement des mesures importantes prises par la Turquie pour satisfaire aux critères de Copenhague, notamment par le biais des

récents trains de mesures législatives et des mesures de mise en œuvre ultérieures, qui couvriront un grand nombre des priorités clés définies dans le Partenariat pour l'adhésion. L'Union salue la détermination du nouveau gouvernement turc à prendre de nouvelles mesures sur la voie des réformes et engage en particulier le gouvernement à remédier rapidement à toutes les insuffisances qui subsistent au regard des critères politiques, non seulement dans le domaine de la législation, mais aussi, et surtout, dans celui de la mise en œuvre. L'Union rappelle que, selon les critères politiques arrêtés en 1993 à Copenhague, l'adhésion requiert de la part d'un 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.

19. L'Union encourage la Turquie à poursuivre énergiquement son processus de réforme. 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.

20. Afin d'aider la Turquie sur la voie de l'adhésion à l'UE, la stratégie d'adhésion prévue pour ce pays sera renforcée. La Commission est invitée à présenter une proposition relative à un Partenariat pour l'adhésion révisé et à intensifier le processus d'examen de la législation. Parallèlement, l'Union douanière CE-Turquie devrait être étendue et approfondie. L'Union augmentera considérablement son aide financière de pré-adhésion en faveur de la Turquie. À compter de 2004, cette aide sera financée au titre de la ligne budgétaire "dépenses de pré-adhésion".

Conseil européen de Thessalonique – juin 2003
--

I. Convention / CIG

7. Les trois pays candidats - la Bulgarie et la Roumanie, avec laquelle les négociations d'adhésion sont en cours, et la Turquie - participeront à toutes les réunions de la conférence en qualité d'observateurs.

[...]

III. Elargissement

38. Le Conseil européen se félicite de l'engagement pris par le gouvernement turc de poursuivre le processus de réforme, et notamment d'achever les travaux législatifs restants d'ici la fin 2003, et il soutient les efforts entrepris pour remplir les critères politiques de Copenhague en vue de l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Union. **Compte tenu des progrès réalisés, de nouveaux**

efforts importants doivent encore être déployés à cette fin. Afin d'aider la Turquie à atteindre cet objectif, le Conseil a récemment adopté un partenariat pour l'adhésion révisé qui fixe les objectifs prioritaires vers lesquels doit tendre la Turquie, soutenue par une aide financière de pré-adhésion considérablement accrue. Conformément aux conclusions d'Helsinki, le respect de ces priorités aidera la Turquie à progresser sur la voie de l'adhésion à l'UE. **Le partenariat pour l'adhésion constitue la pierre angulaire des relations UE-Turquie,** compte tenu en particulier de la décision que doit prendre le Conseil européen en décembre 2004.

IV. Chypre

39. L'adhésion de Chypre à notre Union crée déjà des conditions favorables, susceptibles de permettre aux deux communautés de parvenir à un règlement global du problème chypriote. À cette fin, notre Union appuie vivement la poursuite de la mission de bons offices du Secrétaire général des Nations Unies, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies, notamment la résolution n° 1475/2003. Le récent assouplissement des restrictions imposées aux contacts et aux communications entre les Chypriotes grecs et turcs a été bénéfique et a prouvé que les deux communautés pouvaient vivre ensemble sur une île réunifiée au sein de l'Union. Notre Union ne considère toutefois pas que cela remplace un règlement global de la question. En conséquence, le Conseil européen engage toutes les parties concernées, et en particulier la Turquie et les dirigeants chypriotes turcs, à soutenir pleinement les efforts du Secrétaire général des Nations Unies et, à cet égard, appelle à une reprise rapide des pourparlers sur la base des propositions de ce dernier. Dans ce but, l'Union européenne doit continuer de contribuer à la recherche d'un règlement juste, viable et fonctionnel du problème chypriote, qui soit conforme aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies. Notre Union rappelle qu'elle est disposée à prendre en considération les conditions d'un règlement, conformément aux principes qui sous-tendent l'Union européenne. À cet égard, le Conseil européen se félicite que la Commission soit disposée à offrir son aide en vue de trouver rapidement une solution dans le cadre de l'acquis. Il se félicite également de la communication de la Commission sur les moyens permettant d'encourager le développement économique de la partie nord de Chypre, ainsi que de la mise en oeuvre de ces mesures conformément aux conclusions du Conseil européen de Copenhague et en consultation avec le gouvernement de Chypre.

Turquie

38. **Le Conseil européen se félicite des efforts considérables et résolus déployés par le gouvernement turc pour accélérer le rythme des réformes, dont bon nombre sont ambitieuses sur les plans politique et juridique.** Les paquets législatifs qui ont été adoptés jusqu'ici, les premières mesures importantes qui ont été prises pour en garantir l'application effective, ainsi que les progrès réalisés pour donner suite aux nombreuses priorités définies dans le cadre des critères politiques de Copenhague et dans le partenariat pour l'adhésion révisé, ont rapproché la Turquie de l'Union. La Turquie a également accompli des progrès importants en ce qui concerne le respect des critères économiques de Copenhague. **De nouveaux efforts soutenus doivent toutefois être consentis, notamment en ce qui concerne le renforcement de l'indépendance et un meilleur fonctionnement de l'appareil judiciaire, le cadre général d'exercice des libertés fondamentales (liberté d'association, d'expression et de religion), la poursuite de l'alignement des relations entre les sphères civile et militaire sur les pratiques européennes, la situation dans le sud-est du pays et les droits culturels.** La Turquie doit également corriger les déséquilibres macro-économiques et remédier aux insuffisances structurelles.

39. L'Union souligne l'importance que revêt l'expression, par la Turquie, de la volonté politique de trouver une solution à la question chypriote. À cet égard, un règlement de la question chypriote fondé sur les principes exposés dans la section IV ci-après favoriserait grandement les aspirations de la Turquie à adhérer à l'UE.

40. Le Conseil européen encourage la Turquie à faire fond sur les progrès substantiels qu'elle a accomplis jusqu'ici dans ses travaux préparatoires au lancement de négociations d'adhésion et souligne sa ferme volonté d'oeuvrer à la mise en oeuvre intégrale de la stratégie de pré-adhésion avec la Turquie, y compris le partenariat pour l'adhésion révisé, en vue de la décision qui doit être prise par le Conseil européen en décembre 2004 sur la base du rapport et des recommandations de la Commission.

IV. Chypre

41. Conformément aux conclusions qu'il a adoptées à ce sujet, le Conseil européen rappelle qu'il préférerait voir une Chypre réunifiée adhérer à l'Union le 1er mai 2004, afin que tous les Chypriotes puissent connaître un avenir sûr et prospère et profiter des avantages de l'adhésion à l'UE. Il considère qu'il y a de bonnes chances de parvenir à un règlement juste, viable et fonctionnel d'ici au 1er mai 2004, conforme aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies. Le Conseil européen engage donc une nouvelle fois toutes les parties concernées, en particulier la Turquie et les dirigeants chypriotes turcs, à

soutenir vigoureusement les efforts du Secrétaire général des Nations Unies et, à cet égard, appelle à une reprise immédiate des pourparlers sur la base des propositions de ce dernier. L'Union réaffirme qu'elle est disposée à prendre en considération les conditions d'un règlement, conformément aux principes qui sous-tendent l'UE. À cet égard, le Conseil européen se félicite que la Commission soit disposée à offrir son aide en vue de trouver rapidement une solution dans le cadre de l'acquis. Une fois un règlement intervenu, l'Union est prête à fournir une aide financière en faveur du développement de la partie nord de Chypre et la Commission serait invitée à mettre au point toutes les mesures nécessaires pour lever la suspension de l'acquis, conformément au protocole 10 annexé à l'Acte d'adhésion.

En décembre 2004, le Conseil européen décidera si l'Union européenne ouvre les négociations d'adhésion avec la Turquie. Pour cela, le Conseil devra déterminer si ce pays satisfait aux critères politiques de Copenhague (institutions stables, démocratie, primauté du droit, droits de l'homme, respect et protection des minorités).

A quelques mois de cette échéance, ce rapport présente, à l'issue d'un déplacement de ses auteurs en Turquie, la situation de ce pays au regard des critères de Copenhague ainsi que la perspective des relations entre la Turquie et l'Union européenne.