

LES FRONTIÈRES DE L'UNION EUROPÉENNE OU LES ÉTATS-UNIS D'EUROPE

L'Union européenne, forte de ses élargissements, de ses récentes avancées institutionnelles, mais également de son patrimoine historique et culturel, s'enracine dans un paysage stratégique en évolution.

Président de la Commission des Affaires Étrangères de l'Assemblée Nationale, Axel Poniatowski dresse ici une cartographie prospective des évolutions territoriales et politiques en cours. Il suggère une approche par « les États-Unis d'Europe », qui permettrait de renforcer la cohésion des États « du premier cercle » tout en facilitant l'accueil de ceux qui peuvent prétendre à l'adhésion.

Privilégiant ainsi un partenariat avec la Turquie davantage qu'une intégration pleine et entière, il s'interroge tout autant sur la place de la Russie, sur l'intégration qu'il juge souhaitable de la Norvège et de la Suisse, de l'Islande et des pays balkaniques. Préserver l'identité européenne plutôt que de « la diluer », sans pour autant cesser sa dynamique de voisinage, tel est le défi identifié ici, auquel ce travail s'efforce d'apporter des pistes stratégiques constructives.



IRSEM

ÉCOLE MILITAIRE

21, place Joffre - 75007 Paris

[http : www.irsem.defense.gouv.fr](http://www.irsem.defense.gouv.fr)

ISSN : 2110-1809

LES FRONTIÈRES DE L'UNION EUROPÉENNE OU LES ÉTATS-UNIS D'EUROPE

Axel Poniatowski

Président de la Commission des Affaires étrangères
de l'Assemblée nationale

Secrétaire général adjoint de l'UMP



Edited with the demo version of
Infix Pro PDF Editor

To remove this notice, visit
: www.pdfediting.com



LES FRONTIÈRES DE L'UNION EUROPÉENNE OU LES ÉTATS-UNIS D'EUROPE

AXEL PONIATOWSKI

*Président de la commission des Affaires étrangères
de l'Assemblée nationale*

Secrétaire général adjoint de l'UMP

AVERTISSEMENT
Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière
une position officielle du ministère de la défense.

CAHIERS DE L'IRSEM DÉJÀ PARUS :

- 1- ACTION EXTÉRIEURE ET DÉFENSE :
L'INFLUENCE FRANÇAISE A BRUXELLES**
- 2- L'AXE DU MOINDRE MAL : LE PLAN OBAMA-MC
CHRYSTAL POUR L'AFGHANISTAN**
- 3- STRATÉGIE OPÉRATIONNELLE ET ASPECTS
CIVILS DE LA GESTION DES CRISES : QUELLE
« DOCTRINE » POUR LE VOLET CIVIL DE LA
PESD ?**
- 4- LE PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA PSDC**
- 5- QUELLE STRATEGIE D'INFLUENCE EN APPUI
AUX OPÉRATIONS MILITAIRES ?**
- 6- L'APPROCHE GLOBALE DANS LA GESTION
CIVILO-MILITAIRE DES CRISES / ANALYSE
PROSPECTIVE DU CONCEPT**

**HORS SÉRIE : LES FRONTIÈRES DE L'UNION
EUROPÉENNE OU LES ÉTATS-UNIS D'EUROPE**

LES CAHIERS DE L'IRSEM

L'Irsem déploie son activité dans le champ de la pensée stratégique afin de renouveler approches et grilles d'analyse nécessaires au renouvellement de la pensée stratégique. Il s'agit de rendre intelligibles les principaux enjeux stratégiques contemporains qui intéressent la France tout en offrant des réflexions originales sur ces mêmes enjeux ;

L'Irsem couvre huit domaines d'études : étude des nouveaux conflits, pensée stratégique et nouveaux concepts, armement et prolifération, sécurité européenne et transatlantique, sécurités régionales comparées, défense et société, histoire de la défense et de l'armement, enjeux juridiques de défense.

SOMMAIRE

I – L'ÉMERGENCE D'UNE EUROPE A GÉOMETRIE VARIABLE	3
A – L'EUROPE : UN SOCLE HISTORIQUE, RELIGIEUX ET PHILOSOPHIQUE COMMUN.....	3
B – LE RÉSULTAT D'UN DEMI-SIÈCLE DE CONSTRUCTION EUROPÉENNE : LES « CERCLES CONCENTRIQUES ».....	5
II – LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION DES CRITÈRES D'ADHÉSION.....	9
A – QUE SIGNIFIE CONCRÈTEMENT LE FAIT D'ADHÉRER À L'UE AUJOURD'HUI ?.....	9
B – LES CLARIFICATIONS SOUHAITABLES À APPORTER AUX CRITÈRES D'ADHÉSION	12
III - LES ÉTATS-UNIS D'EUROPE.....	15
A – LES PAYS POUVANT PRÉTENDRE A L'ADHÉSION (A L'HORIZON 2025).....	15
B – LE CAS EMBLÉMATIQUE DE LA TURQUIE.....	18
CONCLUSION : LES NOUVELLES FRONTIÈRES ET LES COOPÉRATIONS AVEC LES PAYS LIMITROPHES.....	25
 ANNEXES :	
ANNEXE 1 : ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA REPRISE DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE PAR LA TURQUIE (SEPT. 2010).....	29
ANNEXE 2 : UNE BRÈVE HISTOIRE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'IDENTITÉ COMMUNAUTAIRES.....	32

Le projet européen, sans précédent dans l'histoire, suscite des interrogations par définition inédites ; c'est la vocation et l'honneur du politique que de chercher constamment à y apporter la meilleure réponse possible.

Parmi ces interrogations, celle portant sur l'équilibre à trouver entre élargissement et approfondissement de l'Union européenne est peut-être la plus essentielle et se trouve controversée depuis l'origine de la Communauté. Elle renvoie à la question de fond celle de l'identité de l'Union européenne. Quelle Europe voulons-nous ? Une vaste zone de libre échange économique ou un projet politique intégré ? Les contours de l'Europe c'est à dire la définition de ses frontières extérieures, de ses *limes*, constituent un élément décisif de ce débat. La polémique sur la situation des Roms nous rappelle qu'il nous faut encore résoudre entre les 27 États membres de multiples problèmes. En ces temps incertains où la solidité de la construction européenne reste à parfaire, nos concitoyens ont plus que jamais besoin d'être éclairés sur cette question.

Les récentes déclarations du nouveau Premier ministre du Royaume-Uni, M. David Cameron, à l'occasion de son premier déplacement en Turquie à la fin du mois de juillet dernier, confirment la volonté de certains de construire une « *Europe grand marché* ». En effet, en se faisant le chantre d'une adhésion rapide de la Turquie à l'Union européenne, M. Cameron met tant d'insistance à reprendre cette antienne britannique qu'il agace même ses soutiens actifs ⁽¹⁾. Il s'inscrit ainsi dans la lignée des gouvernements d'outre-Manche qui ont régulièrement œuvré à réduire l'Union européenne à une vaste zone de libre-échange dénuée de toute substance politique.

À ceux qui douteraient encore, le nouveau ministre britannique des Affaires étrangères, M. William Hague, est venu confirmer la continuité de la politique européenne du Royaume-Uni. Dans un article-manifeste ⁽²⁾, il a reconnu l'attitude systématiquement critique de son pays à l'égard de la construction européenne, tout en revendiquant « *la pleine participation du Royaume-Uni aux plus grandes réussites de l'Union : le marché unique et l'élargissement.* » Il a ajouté que la cause de l'adhésion turque valait plus que jamais d'être plaidée, citant comme premier argument en ce sens les bénéfices économiques qui en découleraient pour toutes les parties. Comment mieux révéler ce souhait d'une Europe seulement marchande, et d'une utilisation de l'adhésion turque à cette fin ?

¹ . Bagebot, « *Turkey and the EU: David Cameron's disingenuous defence of Turkey* », *The Economist*, 27 juillet 2010.

² . William Hague, « *How the UK's new Tory-led government sees its EU policy* », in *Europe's World* n° 15, été 2010, pp. 80-83.

Je ne partage pas cette conception car j'estime que la construction de l'Europe reste avant tout un projet politique unique dont la réalisation de longue haleine repose autant sur des politiques communes que des valeurs partagées et des solidarités indéfectibles.

Ainsi, – et sans l'intervention du Royaume-Uni qui n'appartient pas à la zone euro –, la gestion de la crise grecque et de ses conséquences potentiellement vitales pour la monnaie unique, a-t-elle montré combien l'approfondissement des politiques existantes était nécessaire – en l'espèce la consolidation du pilier économique de l'Union économique et monétaire.

Le dénouement prometteur de cette crise, nouvel exemple des vertus du tandem franco-allemand pour l'UE, appelle à poursuivre dans la voie de l'intégration et à reléguer au second plan les perspectives d'élargissement de l'Union ; je dirais même qu'un tel épisode oblige à penser enfin les limites géographiques et culturelles de la construction européenne, pour privilégier sa consolidation politique et permettre l'émergence des « États-Unis d'Europe ».

Quelles sont les frontières ultimes de l'Europe ? Alors que l'Union européenne peine encore à « digérer » l'élargissement qui a porté à 27 le nombre des États membres, alors que la perplexité des citoyens grandit face à l'avenir d'une construction communautaire qui semble avoir perdu de sa cohérence, la réponse à cette question ne peut plus être différée. Il y va de la cohérence du projet européen au XXI^e siècle.

Face à de tels enjeux, cette réponse ne peut être simplifiée à l'excès. Elle suppose de retracer la construction européenne pour cerner l'identité de l'Union d'aujourd'hui. Elle impose de trancher la controverse turque et de définir le terme de l'élargissement, au-delà duquel l'approfondissement n'est plus possible.

Le long processus historique de la construction communautaire n'a cessé de modeler un espace toujours plus politique, étape après étape. Que de chemin parcouru depuis l'Union douanière de 1968 par cette union d'États souverains, unique au monde et dans l'histoire.

Mais en même temps que la construction européenne ne cessait de supposer une adhésion toujours plus étroite des États et des citoyens à un projet politique, l'élargissement à l'Est menaçait le fonctionnement et la cohésion institutionnelle de l'ensemble. Il est par conséquent indispensable de caractériser l'Union européenne d'aujourd'hui pour mieux envisager ce qu'elle doit devenir demain. Dans cet exercice, le concept des frontières de l'Europe est à l'évidence la notion-clef.

L'ÉMERGENCE D'UNE EUROPE À GÉOMÉTRIE VARIABLE

L'enjeu de la construction européenne aujourd'hui, c'est le vouloir vivre ensemble : il est rendu possible par une histoire et une culture communes, nourrie de valeurs partagées. Quant au projet politique et à sa réalité pratique, malgré la force de ce substrat commun, c'est la formule pragmatique des cercles concentriques de coopération entre États membres qu'à imposé la réunification politique récente du continent. En effet, en dépit d'une histoire et de valeurs communes, l'émergence d'une Europe à géométrie variable n'a pu être évitée après les derniers élargissements.

A – L'Europe : un socle historique, religieux et philosophique commun

Définir des frontières, c'est d'abord poser des repères, rappeler une histoire, faire appel à des valeurs partagées. Les nouvelles frontières de l'Europe ne peuvent pas nier son histoire millénaire et les échecs des tentatives passées d'une unification par la force.

1 – L'Europe d'aujourd'hui : la lente et exemplaire traduction politique d'un système continental destiné à dépasser les rivalités de puissances

Dans l'histoire longue de l'Europe, qui fait apparaître plusieurs vagues de peuplement, la dernière est le fait des Celtes, vers 700-900 avant notre ère. Centrée en Bohême Moravie, elle se déploie largement sur le continent, sans être clairement structurée au plan politique : la désunion domine, avec l'émergence de Nations parfois éphémères, au gré des invasions et conquêtes. C'est avec Charlemagne que se forme la première unité européenne : poursuivant la politique de conquête de ses prédécesseurs Francs, il étend son royaume. Sa politique d'expansion rejoint le désir de la papauté romaine d'asseoir la christianisation de l'Europe et la prépondérance de l'évêque de Rome par rapport aux patriarches coptes et orthodoxes. Le jour de Noël de l'an 800, Charlemagne est couronné empereur des Romains par le pape Léon III à Rome. Cette union entre pouvoir temporel et religieux vise à réunir l'Europe sous un empire chrétien qui rappelle l'unité de l'Empire Romain. De son vivant, Charlemagne se fait d'ailleurs appeler *Pater Europae* (« père de l'Europe »), et l'on trouve parfois l'expression *Europa vel regnum Caroli* (l'Europe, ou le royaume de Charles).

Le partage de l'empire entre les trois fils de Charlemagne brise pour longtemps cette unité politique, jusqu'à l'époque moderne qui se caractérise au XVI^e siècle par l'affrontement entre François I^{er} et Charles Quint se disputant le trône du Saint Empire, puis au siècle suivant par des conquêtes militaires auxquelles la France prend une large part ; les Traités de Westphalie de 1648 redessinent durablement la carte politique de l'Europe et l'équilibre des forces en présence. Le nouvel équilibre s'effectue en partie au détriment de la puissance ottomane, qui reflue.

Ruinant ce principe d'équilibre européen, l'époque napoléonienne marque une première grande tentative, restée vaine, d'unification du continent par la force. Un siècle et demi plus tard, l'effondrement du nazisme a été le point de départ d'une résurrection de l'Europe, à petit pas, mais exemplaire. Ce processus entamé à partir de la fin de la seconde guerre mondiale est le résultat d'une lente prise de conscience historique ; à la fois de celle de son déclin relatif sur la planète et aussi de ce qui, par delà les divisions, unit autour des mêmes valeurs des Européens qui veulent asseoir et garantir la paix et la prospérité.

2 – Des identités nationales miroir d'une identité européenne fondée sur des valeurs communes

« Notre » Europe unie actuelle, fondée sur la paix et la concorde entre Nations autrefois rivales, trouve son origine intellectuelle chez les poètes (Victor Hugo) et chez une école de pensée née au début du XX^e siècle (l'Allemand Keyserling et son *Analyse spectrale de l'Europe* (1928), le Franco-suisse Denis de Rougemont, le comte Autrichien de Coudenhove-Kalergi). Des hommes d'État de premier plan auront porté ces utopies sur les fonds

baptismaux : Winston Churchill et, pour sa réalisation sur le fondement de la réconciliation franco-allemande, Jean Monnet et Robert Schuman.

Ce projet utopique n'a pu prendre corps que parce qu'un **terreau commun unit les peuples européens, qui les distinguent fortement des autres civilisations**, fussent-elles géographiquement proches. Paul Valéry, dans *La crise de l'esprit* (1919), voyait une sorte de chef-d'œuvre historique dans la formation de la civilisation européenne, sur le territoire pourtant limité, ce fameux « *petit cap du continent asiatique* ». Ce faisant, il définissait l'identité européenne comme la combinaison de trois influences : celle de l'hellénisme – philosophie, raison, république et démocratie, art et technique, science, humanisme –, celle de la romanité – latin, importance du droit, rapport essentiel aux textes et à l'écriture, gestion administrative des territoires, impérialisme expansif – et enfin celle du christianisme – monothéisme, valeurs morales de pardon et d'amour de son prochain, velléité missionnaire marquée au plan moral –, le tout formant depuis la Renaissance le fonds culturel commun de la philosophie humaniste européenne.

Réalisation millénaire à éclipses donc, l'unité européenne est aujourd'hui une réalité qui s'enracine dans plus de mille ans d'histoire et dans un héritage culturel commun ; **cet héritage donne une cohérence forte au projet européen, à son ambition politique marquée par une avancée progressive vers un fédéralisme sans équivalent**. Cet héritage ne peut qu'influencer très directement la conception que nous nous faisons de l'avenir du projet européen et des frontières de l'Union européenne en ce début de XXI^e siècle.

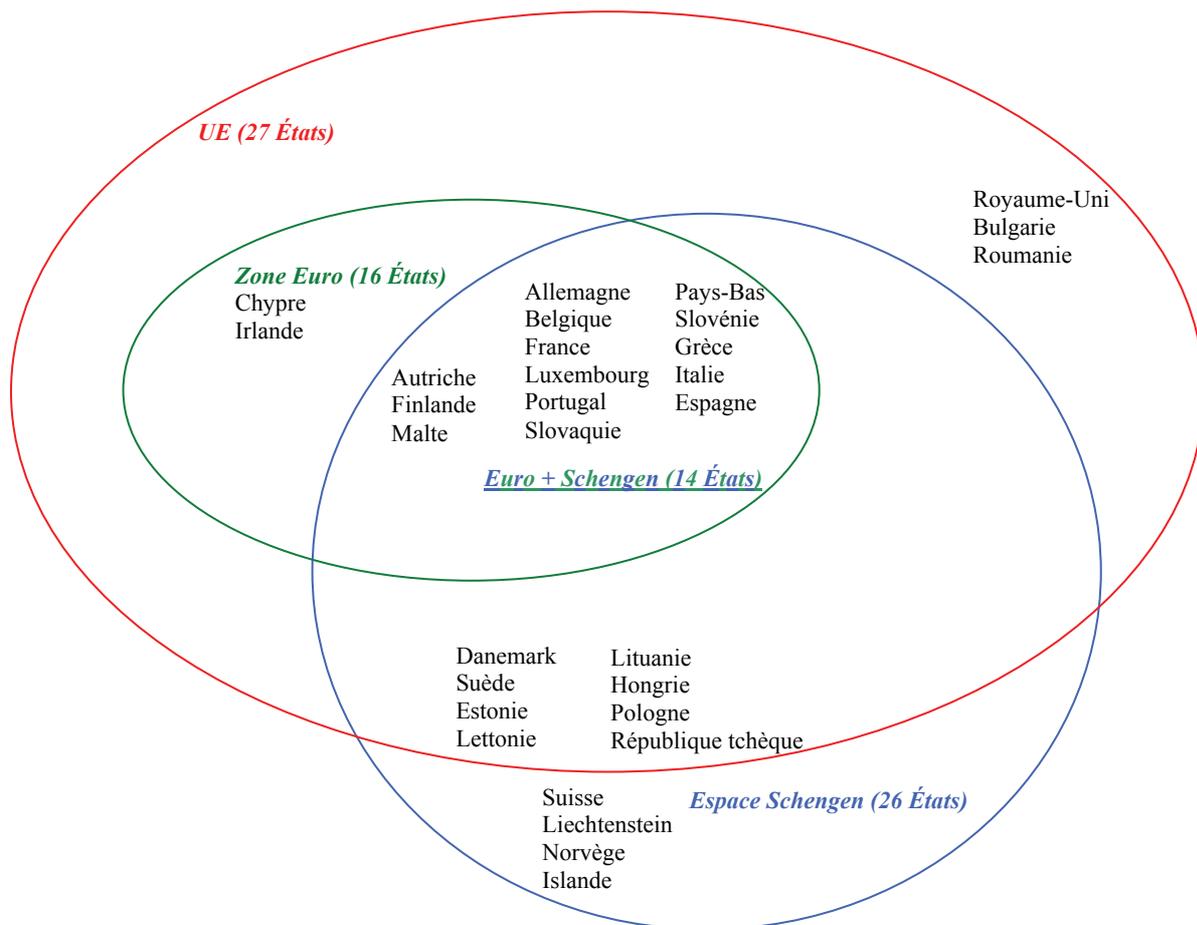
B – Le résultat d'un demi-siècle de construction européenne : les « cercles concentriques »

L'annexe 2 de cet article rappelle les grandes étapes, pavées d'obstacles, de la construction de l'Union européenne depuis 1945. Car si l'Europe d'aujourd'hui se construit au gré d'échecs surmontés, c'est que l'ambiguïté fondamentale de sa nature juridique n'est pas levée. Elle s'explique par la dialectique souveraineté des États/transfert à un gouvernement européen, embryon d'un fédéralisme *sui generis*. L'évolution est lente et cahoteuse, car le concept d'État-Nation souverain s'exerce encore pleinement et les États membres renâclent aux transferts de souveraineté à une entité internationale, fût-elle un « gouvernement » partagé. Même si certains États consentent à effectuer des transferts de souveraineté plus poussés, l'intégration n'est pas totale et la possibilité pour chacun de se retirer toujours ouverte. L'exemple de la monnaie unique est le plus illustratif. Comme l'évoque M. Christian Saint-Étienne dans un ouvrage récent (*La fin de l'euro*, Bourin, 2009), la monnaie unique elle-même ne suffit pas à créer

entre les États l'ayant adoptée des liens tels qu'ils ne puissent être dénoués : « L'Euro est une monnaie unique et nationalisée » et « la Banque centrale européenne, un système européen de banques centrales nationales ». L'auteur en tire un plaidoyer pour un gouvernement économique de la zone euro ; l'intérêt de cette réflexion pour notre propos est que le partage de souveraineté apparemment le plus abouti n'est pas lui-même irréversible.

Après 50 ans, dans une union d'États souverains, où en est-on du « rêve » d'une Europe fédérale ? Assez loin en vérité. La succession de Traités et d'élargissements (cf. Annexe 2) a abouti à une imbrication que le schéma suivant synthétise en donnant à l'expression de « cercles concentriques » l'une de ses représentations graphiques possibles. Celle-ci fait ressortir l'existence d'un « noyau » d'États membres ayant poussé l'intégration le plus loin :

L'EUROPE ET SES CERCLES D'INTÉGRATION VARIABLE



Sur ce schéma, le « cœur » de l'Europe communautaire est constitué des États qui ont en partage non seulement les valeurs que représente l'appartenance au Conseil de l'Europe – et que réaffirme la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁽¹⁾ –, non seulement l'union douanière et le libre-échange propre à l'Espace économique européen, mais encore l'Union européenne et toutes ses politiques communes, y compris sa politique étrangère, de sécurité et de défense, ainsi que la monnaie unique et la libre circulation des personnes dans l'Espace Schengen. 14 États sont dans ce cas.

Le concept de cercles concentriques désigne une architecture de l'Europe constituée de sous-ensembles d'États ayant atteint différents niveaux d'intégration et de relations communes. Il ne se limite pas à la structure intégrative de l'Union européenne et a été développé par plusieurs observateurs avertis du projet européen, au premier rang desquels M. Édouard Balladur.

Les concepts d'Europe « à géométrie variable », « à plusieurs vitesses » ou encore « à la carte » sont aussi utilisés, dans un sens tantôt laudateur, tantôt critique. Juridiquement, c'est l'expression « coopérations renforcées » qui doit être utilisée pour les cercles situés à l'intérieur de l'Union (par exemple pour la monnaie unique, pour certains aspects de l'Europe de la défense, *etc.*), tandis que les cercles plus larges que l'Union renvoient à sa politique extérieure, sous forme de partenariats (Union pour la Méditerranée, Partenariat oriental, pour prendre l'exemple des développements les plus récents de la politique européenne de voisinage). Ainsi, une approche quelque peu différente de celle illustrée par le schéma précédent consiste à voir dans les différents cercles celui « de droit commun » (les États membres de l'Union), le « cercle des proches » (les pays en dehors de l'Union et en attente d'adhésion), et des « cercles plus restreints » prévoyant des coopérations renforcées ou « spécialisées ».

C'est donc une grille de lecture très utile de l'identité européenne actuelle, qu'il est intéressant de croiser avec les procédures d'adhésion telles qu'elles sont prévues par les Traités.

¹. Dans un Protocole annexé au Traité de Lisbonne, la Pologne et le Royaume-Uni ont obtenu que la Charte ne puisse pas être invoquée à l'encontre de leur droit national.

LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION DES CRITÈRES D'ADHÉSION

A – Que signifie concrètement le fait d'adhérer à l'UE aujourd'hui ?

La politique d'élargissement de l'Union européenne est régie par l'article 49 du Traité sur l'Union européenne, aux termes duquel « *Tout État européen qui respecte [les principes démocratiques fondamentaux de l'UE] et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union.* », sans que soit précisée la définition de ce qu'est un « *État européen* ». Aussi tout nouvel élargissement pose la question des critères d'adhésion qui doivent être clarifiés et complétés.

Alors qu'aucune condition n'est requise pour le dépôt de candidature, l'UE a fixé des procédures pour l'acquisition du statut de candidat : c'est le Conseil de l'Union européenne qui reconnaît le statut de candidat officiel à un pays, à la lumière des recommandations de la Commission européenne. Mais le statut de pays candidat ne préjuge en rien de l'admission de ce pays

dans l'Union. Une fois le pays devenu candidat, une stratégie de pré-adhésion est mise en œuvre. Elle a pour objectif de familiariser le candidat avec les procédures et les politiques de l'UE en lui offrant la possibilité de participer à des programmes communautaires et en lui accordant une aide financière.

Quant à l'ouverture des négociations d'adhésion proprement dites, elle est subordonnée à la réunion des fameux « critères de Copenhague », depuis le Conseil européen de Copenhague en 1993. Pour que le Conseil européen décide de l'ouverture des négociations, le critère politique doit être rempli. Une fois les négociations d'adhésion ouvertes, la Commission européenne en mesure l'application et contrôle le respect des autres critères.

Les quatre critères de Copenhague

– un critère politique. Des institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, le respect des minorités et leur protection ;

– un critère économique. Une économie de marché viable et capable de faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union ;

– la reprise de l'acquis communautaire. L'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ;

– la capacité d'absorption de l'UE. Jusqu'à présent, ce dernier critère n'a jamais été pris en compte en tant que tel. C'est à bon droit que la France souhaite que son contenu soit définitivement clarifié (*cf. infra*).

Comme on le sait, chaque candidat élabore sa position sur les différents chapitres de l'acquis communautaire, qui sert de base de négociation. Au cours des conférences bilatérales entre l'UE et le pays candidat, la Commission veille à ce que l'acquis communautaire soit bien intégré par ce pays. Le rythme des négociations dépend du degré de préparation de chaque pays candidat et de la complexité des questions à traiter. C'est la raison pour laquelle il n'est pas possible d'estimer à l'avance la durée des négociations avec chaque pays.

Le résultat des négociations est incorporé dans un Traité d'adhésion, soumis au Conseil européen pour approbation et au Parlement européen pour accord. Après sa signature par les États membres et les candidats concernés, le Traité d'adhésion doit être ratifié par tous ces signataires, dans

certains cas par référendum. L'adhésion devient effective à la date d'entrée en vigueur du Traité ; le pays candidat devient alors un État membre.

Outre la Turquie, sont actuellement candidates la Croatie - pays avec lequel les négociations d'adhésion ont démarré le 3 octobre 2005, 24 chapitres sur 35 ayant été ouverts au 7 juillet 2009 -, et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, qui s'est vue reconnaître le statut de pays candidat après avoir déposé sa demande en mars 2004. L'Albanie a transmis sa demande d'adhésion en avril 2009. Enfin, l'Islande a accompli la même démarche le 16 juillet 2009 et le Conseil a dès le 27 juillet accepté cette requête et demandé à la Commission de rédiger une opinion sur la candidature islandaise.

La stricte procédure mise en place est marquée par des étapes successives – le « criblage », la position commune des États, l'ouverture du chapitre, sa négociation, sa clôture. Le passage de l'une à l'autre de ces étapes suppose une impulsion de la Commission et l'accord de tous les États membres. Il faut ici insister sur le fait que, l'unanimité étant la règle, les États ont, de fait, un droit de veto pour interrompre ou ralentir le processus de négociation.

RÔLES RESPECTIFS DE LA COMMISSION ET DU CONSEIL DANS LA CONDUITE DES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION

Étapes des négociations	Rôle de la Commission	Rôle du Conseil
Criblage	Analyse de l'acquis dans le pays candidat	Aucun
Fixation des critères d'ouverture du chapitre	Proposition (*)	Accord à l'unanimité
Fixation des positions communes de négociations pour chaque chapitre	Proposition (*)	Accord à l'unanimité
Ouverture du chapitre	Proposition (*)	Accord à l'unanimité
Fixation des critères de fermeture du chapitre	Proposition (*)	Accord à l'unanimité
Fermeture du chapitre	Proposition (*)	Accord à l'unanimité
Décision de suspendre les négociations en cas de violation	Proposition (*)	Majorité qualifiée

sérieuse et persistante des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit	<u>N.B.</u> : cette proposition peut aussi émaner du tiers des États membres	
---	--	--

() Il faut préciser que pour la PESC, il appartient à la Présidence du Conseil de l'Union de faire les propositions que la Commission a la charge de présenter pour les autres chapitres.*

Source : rapport d'information de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le suivi des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, doc. AN n° 3493, décembre 2006.

Le cadre de négociations prévoit aussi que la Commission européenne, de sa propre initiative ou à la demande d'un tiers des États membres, peut recommander la suspension des négociations en cas de « violation sérieuse et persistante » des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit. Le Conseil prendrait alors une telle décision à la majorité qualifiée, et non à l'unanimité.

Notons que parler de véritables « négociations » confine à l'abus de langage, dans la mesure où le pays candidat n'a pas à négocier l'acquis communautaire, qui lui est imposé, mais à l'intégrer. Il s'agit là plutôt d'un processus de contrôle de la bonne intégration de cet acquis par le pays candidat ; il s'agit également de l'aider à réussir dans cette voie, en l'alertant sur certaines difficultés, en le conseillant, en le faisant bénéficier de l'expérience communautaire. Le seul véritable espace de négociation porte sur la mise en place de clauses de sauvegarde (permanentes ou non, par exemple sur la libre circulation des travailleurs).

Dès lors, pour la Turquie comme pour n'importe quel autre État – l'Islande ne fera pas exception –, il n'y a aucun « droit à l'adhésion », encore moins de passe-droit. Les règles applicables sont claires, connues, assez précises, non modifiables unilatéralement ; nulle matière à polémique donc, et à chaque étape, un suivi très étroit de la Commission et des États membres, qui est tout simplement l'application des procédures.

B – Les clarifications souhaitables à apporter aux critères d'adhésion

Si précise soit-elle, la procédure d'adhésion comporte néanmoins deux zones d'ombre : la notion d'« État européen » qui n'a jamais vraiment été précisée jusqu'à présent, et le quatrième critère de Copenhague, pourtant essentiel, dit de la « capacité d'absorption » de l'Union.

On voit aisément quels débats sans fin risquerait de provoquer l'éclaircissement du premier point (cf. infra). En revanche, sur le second point, la Commission européenne a présenté le 8 novembre 2006 un *Rapport spécial sur la capacité de l'Union européenne à intégrer de nouveaux États membres*. Évoquée lors de différents Conseils européens, notamment en juin 2006, la « capacité d'absorption » devient dans ce rapport la « capacité d'intégration de l'Union européenne ». Ce changement de terminologie est une réponse aux critiques jugeant le concept de capacité d'absorption trop abstrait et éloigné des enjeux cruciaux auxquels l'Europe est confrontée. Précisant une notion jusqu'ici restée très vague, la Commission fonde son approche sur trois axes :

– « *maintenir l'élan pour renforcer et approfondir l'intégration européenne en donnant à l'Union les moyens de fonctionner, ce qui est dans l'intérêt de ses citoyens tant actuels qu'à venir* ». Cette capacité repose elle-même sur trois critères : le fonctionnement efficace des institutions et des procédures décisionnelles, la capacité de poursuivre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques communes, et enfin la capacité à financer ces politiques de manière durable ;

– « *faire en sorte que les pays candidats soient prêts à assumer les obligations découlant de l'adhésion, en veillant à ce qu'ils remplissent les conditions rigoureuses fixées*. » Il s'agit de garantir une approche rigoureuse des négociations d'adhésion ;

– « *assurer une meilleure communication* » afin de garantir le soutien de l'opinion publique au processus d'élargissement et remédier aux doutes et malentendus qui ont entouré le « grand élargissement » de 2004.

La Commission en tire notamment la conclusion selon laquelle « *Il apparaît peu probable qu'à l'avenir, un large groupe de pays adhère simultanément* ». Voilà une preuve de sagesse ; mais on pourrait évaluer la candidature turque à cette aune, entre autres considérations.

Ces autres considérations sont essentiellement la traduction juridique des valeurs fondamentales de l'Union européenne, fruit de son héritage historique, philosophique et religieux. Ainsi doit-on rappeler de façon très claire l'intégration explicite de ces grands principes et de ces valeurs dans le droit positif européen depuis le Traité de Maastricht. Le Traité de Lisbonne en renforce la portée.

Le Traité de Lisbonne constitutionnalise les valeurs fondamentales et les grands principes de l'Union précisés au fil des Traités conclus depuis le celui de Rome.

Les valeurs de l'Union ont été progressivement énoncées au fil des Traités signés entre des États membres de plus en plus nombreux et soucieux d'afficher clairement les principes fondant leur projet politique commun.

Le Traité de Rome (1957) n'évoquait que « les sauvegardes de la paix et de la liberté ». Par l'Acte Unique de 1986 les États membres s'engageaient « à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux ».

Le Traité sur l'Union européenne définit en effet clairement les principes et valeurs de l'Union en stipulant que : « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit ». Ce texte a été complété par le Traité d'Amsterdam de 1997.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a complété ces deux Traités en disposant : « l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et de l'État de droit ».

Le Traité de Lisbonne permet de franchir un nouveau cap à trois titres : – il étoffe la liste des valeurs fondamentales de l'Union : l'article 2 évoque les valeurs qui sont celles : « de dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non discrimination, la tolérance, la justice et l'égalité entre les femmes et les hommes » ;

– il reconnaît à la Charte des droits fondamentaux la même valeur juridique que celle des Traités (article 6) ; cela lui donnera un caractère obligatoire pour les 25 États membres (à l'exception du Royaume-Uni et de la Pologne) et les adhérents potentiels. Les droits qui y figurent pourront donc à l'avenir être directement invoqués par les citoyens à l'encontre d'un acte juridique de l'Union qui leur serait contraire ;

– il porte adhésion des 27 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Comme il a été indiqué plus haut, l'ensemble de ces principes est désormais fortement affirmé dans le corpus juridique de l'Union européenne et constitue un socle de valeurs et de droits fondamentaux qui n'ont rien de théorique. Non seulement les citoyens européens peuvent désormais s'en prévaloir, mais les candidats à l'adhésion, à supposer qu'ils remplissent l'ensemble des autres critères, doivent les respecter intégralement et leur donner une traduction effective.

LES ÉTATS-UNIS D'EUROPE

À Nîmes, le 6 mai 2009, le Président de la République a affirmé : « *pour que l'Europe veuille, il faut qu'elle cesse de se diluer dans un élargissement sans fin* ». Cette position de bon sens est partagée non seulement par une majorité de l'opinion publique européenne actuelle mais aussi par un grand nombre de dirigeants européens. L'Union européenne n'a il est vrai pas attendu les polémiques relatives au « grand élargissement » pour se poser la question de ses frontières et de ses relations avec ses voisins. Ces relations se déclinent aujourd'hui selon trois modalités :

– avec les pays candidats ou ayant vocation à l'être (outre la Turquie et l'Islande, il s'agit de pays des Balkans) ;

– avec les pays de la rive méridionale et orientale de la Méditerranée dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, renouvelé depuis le 13 juillet 2007 par l'initiative de l'Union pour la Méditerranée ;

– avec les pays du Partenariat oriental lancé à Prague le 7 mai 2009 (Biélorussie, Moldavie et Ukraine d'une part, Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie d'autre part).

A – Les pays pouvant prétendre à l'adhésion (à l'horizon 2025)

Assez naturellement, on entrevoit les frontières ultimes de l'Union européenne, à l'horizon 2025, à la lecture de la carte actuelle de l'Europe et à

la lumière de l'héritage de la construction communautaire. Il est possible de prendre position :

– oui à l'Islande et à la Croatie. Pour ces États, la perspective d'adhésion à l'Union « version Traité de Lisbonne », y compris au sein de l'ensemble des coopérations les plus étroites, telles que la zone euro et l'Espace Schengen (auquel l'Islande appartient déjà), ne fait guère de doute. Les négociations d'adhésion de la Croatie ont repris un rythme dynamique et celles de l'Islande promettent d'être rapides également ;

– oui aux autres pays des Balkans, candidats déclarés (Ancienne République yougoslave de Macédoine) ou potentiels (Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro, Albanie et Kosovo). Leur vocation à l'adhésion s'impose également, si et seulement si le temps nécessaire à l'assimilation de l'acquis communautaire est respecté. Les leçons d'un « grand élargissement » exagérément rapide pour certains de ses bénéficiaires – on songe en particulier à la Bulgarie et à la Roumanie – doivent être appliquées, mais ces précautions étant prises, l'inclusion dans l'Union devrait aller à son terme.

Incidentement, le mythe d'un critère religieux tacite requis pour l'adhésion serait battu en brèche ; ou plus exactement, pour reprendre l'analyse de Mme Sylvie Goulard, le caractère ouvert du christianisme européen serait réaffirmé. L'histoire, la géographie, la démographie, la logique géo-économique, *etc.* concourent à accréditer la vocation de ces États à l'adhésion. L'Europe moteur de paix trouverait aussi à jouer son rôle dans les Balkans.

Pour cette série d'États – auxquels on pourrait sans difficulté adjoindre la Norvège et la Suisse –, si les négociations sont menées sérieusement, au rythme approprié à chaque candidat, la capacité d'intégration est manifeste.

La vocation de l'adhésion de la Russie est en revanche peu évidente. Si l'on se réfère à l'histoire de la Russie kiévienne comme à la continuité territoriale manifeste entre l'Europe occidentale et la Russie, une adhésion ne serait pas totalement inimaginable (l'Europe de l'Atlantique à l'Oural est une réalité géographique). Mais elle ne peut qu'être écartée dans le cadre de l'UE d'aujourd'hui, et sans doute pour très longtemps encore, ne serait-ce que parce que la Russie de Vladimir Poutine et de Dmitri Medvedev ignore superbement l'Union européenne en tant que sujet de droit international, préférant dialoguer bilatéralement avec des États, et ne se reconnaissant en définitive qu'un seul interlocuteur à sa mesure : les États-Unis.

À l'inverse, la Biélorussie, l'Ukraine et la Moldavie ont des raisons à faire valoir une demande d'adhésion. L'Ukraine est l'héritière de la Ruthénie qui fut, aux X^e et XI^e siècles, l'État le plus grand et le plus puissant d'Europe,

avant de passer sous domination polono-lituanienne puis russe et enfin autrichienne jusqu'au début du XX^e siècle. La Biélorussie a jadis été incluse dans la Ruthénie et a elle aussi connu les dominations lituanienne, polonaise puis russe. Ces deux États correspondent pour une grande part à des territoires autrefois polonais et une partie significative de leur population est de souche polonaise. Quant à la Moldavie, enclavée entre la Roumanie et l'Ukraine, elle était jadis une principauté disputée entre la Pologne et la Hongrie, et a également connu l'annexion autrichienne et russe.

Le temps nécessaire à un tel élargissement – qui là encore devrait se garder de toute logique d'adhésion groupée – serait nécessairement plus long qu'avec les pays du « premier cercle », le rattrapage exigeant pour ces pays des efforts sensiblement plus importants. Mais dans l'intervalle, il faut espérer que le Partenariat oriental aura commencé à tracer cette perspective d'adhésion future.

L'obstacle viendrait peut-être, non pas d'une excessive difficulté à assimiler l'acquis communautaire, mais d'un blocage politique de la part de la Russie, soucieuse de garder à ses propres frontières – c'est tout particulièrement vrai pour l'Ukraine, « berceau de la Russie » – des États situés dans son propre giron et donc rétive à leur intégration l'Union européenne.

Enfin les trois États du Caucase du Sud (ou Transcaucasie) – Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie – cumulent, à l'égard d'une hypothétique adhésion à l'UE, le handicap géopolitique de « l'orbite russe » dans des proportions parfois violentes, et tout simplement celui de l'éloignement géographique, voire culturel. Bordée par la Russie au Nord, par la Mer Noire et la Turquie à l'Ouest, par l'Iran au Sud et par la Mer Caspienne à l'Est, la Transcaucasie est, de façon indiscutable, géographiquement hors de l'ère européenne et située en Asie mineure.

Mais *quid* d'États qui, tout aussi éloignés, viendraient à remplir les critères de l'adhésion et souhaiteraient intégrer l'Union ? Songeons au Liban ou à Israël ; songeons au Maroc, d'ailleurs géographiquement proche... Pourquoi ne pas étendre jusque-là l'Union européenne, dont aucun Traité ne prévoit qu'elle doive cesser son élargissement ni son approfondissement ?

La réponse, négative, a aussi à voir avec la notion de « dilution ». Outre l'éclatement territorial et la répartition sur plusieurs continents, on peine à croire que l'Union construite depuis 50 ans, qui a su faire évoluer son modèle pour croître et prospérer sans renier ses ambitions de projet démocratique et politique, survivrait à pareil écartèlement. Ou bien il s'agirait d'une autre forme d'Union, une vaste zone de libre-échange par-delà la

Méditerranée, mâtinée d'une référence consensuelle aux droits de l'homme, mais dénuée de réelle cohésion, sèche de toute ambition politique véritable.

Pour ne pas dériver sur la voie d'une telle transformation, qui serait, contrairement aux apparences – celles d'un modèle universel et conquérant – un appauvrissement de la vocation politique européenne, on ne peut se contenter de tracer des frontières, même si ce point de départ est nécessaire. Il faut aussi, au sein de l'Union, redonner du souffle à l'aventure européenne. Il faut aussi traiter prioritairement la question emblématique du dossier turc.

B – Le cas emblématique de la Turquie

Pour des raisons évidentes de procédure (cf. supra), le processus d'adhésion ne vaut pas garantie d'intégration pour les pays candidats, qu'il s'agisse de la Turquie comme des autres pays. L'ambiguïté est néanmoins fortement entretenue à dessein par ceux qui considèrent les arguments favorables à l'entrée de la Turquie dans l'Union, ou du fait de la passivité d'un processus qui suit son cours et qui pourrait finir, de guerre lasse, par aboutir à une intégration complète. (Pour l'historique des négociations UE – Turquie, voir l'annexe 2 point B 3).

Trois types d'arguments au moins, aussi différents que complémentaires, méritent d'être avancés ici pour écarter le principe de l'adhésion pleine et entière de la Turquie à l'Union européenne ce qui, naturellement, ne remet en cause ni l'union douanière existante, ni la recherche d'une forme d'association très étroite avec l'UE.

Rappelons en préambule la position lucide et courageuse tenue par la France depuis l'élection du Président Nicolas Sarkozy, et partagé officiellement ou officieusement par nombre de nos partenaires en Europe. Le Président de la République déclarait à l'occasion de la XV^e Conférence des ambassadeurs, le 27 août 2007 :

« La France ne s'opposera pas à ce que de nouveaux chapitres de la négociation entre l'Union et la Turquie soient ouverts dans les mois et les années qui viennent, à condition que ces chapitres soient compatibles avec les deux visions possibles de l'avenir de leurs relations : soit l'adhésion, soit une association aussi étroite que possible sans aller jusqu'à l'adhésion. Je ne vais pas être hypocrite. Chacun sait que je ne suis favorable qu'à l'association. C'est l'idée que j'ai portée pendant toute la campagne électorale. [...] En attendant, comme le Premier ministre Erdogan, je souhaite que la Turquie et la France renouent les liens privilégiés qu'elles ont tissés au fil d'une longue histoire partagée.

« Je n'ai pas voulu poser cette question avant le Traité simplifié car la poser avant aurait tout bloqué. [...] Sur les trente-cinq chapitres qu'il reste à ouvrir, trente sont compatibles avec l'association. Cinq ne sont compatibles qu'avec l'adhésion. J'ai dit au

Premier Ministre turc : occupons-nous des trente compatibles avec l'association, on verra pour la suite. Il me semble que c'est une solution qui ne trahit pas le souhait des Français et qui, en même temps, permet à la Turquie d'avoir une espérance. »

Telle est la raison de l'opposition de la France à l'ouverture des négociations sur cinq chapitres, qui, à ses yeux, relèvent de la seule logique de l'adhésion pleine et entière : l'agriculture et le développement rural, la politique économique et monétaire, la politique régionale et la coordination des instruments structurels, les dispositions budgétaires et financières ainsi que les institutions.

Mais d'ores et déjà, depuis une décision prise le 11 décembre 2006 par le Conseil « Affaires générales et relations extérieures », huit des trente-cinq chapitres de la négociation ne peuvent être ouverts tant que la Turquie n'aura pas autorisé la République de Chypre, État membre de l'UE, à accéder à ses ports et aéroports, comme le prévoit le protocole additionnel à l'accord d'Ankara. Ces chapitres concernent des secteurs aussi importants que divers (*cf. supra* le tableau récapitulatif). La même décision précise en outre qu'aucun chapitre ouvert ne pourra être clos en l'absence d'application complète, par la Turquie, de ce protocole additionnel. La crispation est grande actuellement à ce sujet.

Sans même évoquer le contenu des négociations et les difficultés que peut rencontrer la partie turque, d'importants obstacles de principe existent déjà sur le chemin de l'adhésion. Trois raisons de fond justifient en vérité le fait que le processus engagé n'aboutisse pas à une intégration définitive :

- La géographie et son corollaire, l'impossibilité de refuser d'autres candidatures situées aussi hors du territoire Européen ;
- La « capacité d'absorption » de l'Union, quatrième critère du Conseil européen de Copenhague, qui renvoie au coût financier de l'élargissement à un pays de cette taille et au poids démographique prépondérant en termes de processus de décision communautaire ;
- Enfin, la question des valeurs et de la culture : la Turquie est un grand pays, mais de civilisation orientale ; son intégration ou un statut de partenaire privilégié ne constitue nullement un jugement de valeur sur la civilisation ottomane mais se rattache à des considérations de fait plus prosaïques (*cf. infra*).
 - Premièrement, la géographie ne laisse pas de doute sur le fait que la Turquie soit un pays situé en Asie mineure, à l'exception de la Thrace orientale (3% de son territoire).

Au plan de l'opportunité, ajoutons qu'accepter *in fine* l'adhésion de la Turquie rendrait impossible le refus éventuel de candidatures sollicitées par des pays encore plus éloignés (Israël, le Maroc, la Transcaucasie). La situation de l'UE deviendrait ingérable et la dilution de l'ensemble communautaire serait dès lors consacrée.

Dans son avant-propos à l'ouvrage de Mme Sylvie Goulard, *Le Grand Turc et la République de Venise* (Fayard, 2004), M. Robert Badinter rappelait à cet égard que les peuples de l'Union européenne ont constamment été tenus à l'écart de la décision d'admettre la Turquie comme pays candidat. Et il soulignait que cette éventualité aboutirait à « *modifier l'espace de l'Union européenne, [à] lui donner des frontières communes avec la Géorgie, l'Arménie, l'Irak, l'Iran et la Syrie, bref, [à] transformer le concept même d'Europe.* »

Un géographe, diplomate de surcroît et particulièrement versé dans l'étude des frontières de l'Europe, M. Michel Foucher, nommé d'ailleurs « *scénario géoculturel de l'élargissement* », le schéma dans lequel les frontières ultimes de l'Union vont jusqu'à la Russie – incluant les Balkans, l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie – mais n'englobent ni la Turquie ni les pays du Caucase.

– Deuxièmement, bien que cette notion soit, on l'a vu, insuffisamment utilisée dans l'appréciation portée sur les demandes d'adhésion à l'Union européenne et dans les critères retenus pour évaluer les pays candidats, force est de reconnaître que la « capacité d'intégration » de la Turquie dans l'Union européenne est sujette à caution.

Pour donner enfin un peu de chair à ce concept devenu indispensable dans une Europe élargie, plusieurs dimensions sont envisageables.

La première est plutôt technique : le fonctionnement des institutions de l'Union européenne, l'équilibre de ses politiques communes ou de son budget pourraient-ils résister à l'« absorption » d'un pays qui compte aujourd'hui 72 millions d'habitants et en compterait environ 90 millions en 2020, soit davantage qu'aucun État membre actuel ? Quiconque a pris la peine de se pencher ne serait-ce qu'un instant sur les conséquences concrètes d'une adhésion pleine et entière de la Turquie en termes de pondération des voix au Conseil et de calcul de la majorité qualifiée, de composition du Parlement européen, ou encore de répartition des dépenses de la politique de cohésion et de la politique agricole commune, sait bien que le simple bon sens conduit à répondre par la négative. L'entrée de la Turquie dans l'Union signifie la paralysie de ses institutions et donne un coup d'arrêt au projet politique de construction européenne.

Ajoutons que, sur le fond des politiques à mener pour faire de l'Europe autre chose qu'une vaste union douanière, la même conclusion s'impose : imagine-t-on ce à quoi pourrait ressembler une harmonisation des politiques sociales ou une vision commune de la politique étrangère de l'Union européenne avec la Turquie comme État membre ? *Quid* de la libre circulation des travailleurs, de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, de la sécurité sanitaire, *etc.* ?

– Troisième raison : l'Histoire et les valeurs distinctes

Mais l'autre dimension, ô combien plus importante, est culturelle et historique : elle renvoie à une réalité intangible, dans le double sens du terme : à la fois ineffable et immuable. Impalpable et inviolable.

À l'aube de l'élargissement au-delà de l'Europe des Douze, la Commission européenne elle-même – que l'on ne peut soupçonner de frilosité excessive dans ce domaine – écrivait déjà dans un rapport intitulé *L'Europe et le défi de son élargissement* ⁽¹⁾ : « *Le terme "européen" n'a pas reçu de définition officielle. Cette notion associe des éléments géographiques, historiques et culturels qui, tous, contribuent à forger l'identité européenne. L'expérience commune liée à la proximité, le fond commun d'idées et de valeurs et l'interdépendance historique ne peuvent pas se résumer en une formule simple* ».

Autrement dit, il est difficile de définir une fois pour toute l'identité européenne, et les débats sur ce point au sein de la Convention pour l'avenir de l'Europe présidée par Valéry Giscard d'Estaing ont mis en lumière la difficulté de l'exercice. Mais au fond, il est assez aisé de dire ce que cette identité recouvre (cf. supra partie I) ou ne recouvre pas, et de la distinguer d'autres identités culturelles. Ainsi, de même que la candidature du Maroc avait été rejetée par le Conseil en 1987 en dépit des liens étroits qui existent et continuent de se tisser entre le royaume chérifien et l'Union européenne, notamment aujourd'hui dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée - et l'on pourrait dire la même chose pour les autres pays du Maghreb ou pour le Liban -, de même il est patent que la Turquie ne peut être qualifiée d'« État européen », sauf à distordre inconsidérément la géographie, l'histoire, la culture, bref : l'identité européenne.

Or, l'histoire des relations entre la Turquie et l'Europe ne date pas de 1959. La ligne de fracture pluriséculaire entre l'Europe et l'Asie au sein du continent eurasiatique est justement celle qui a vu s'affronter empires chrétiens d'Europe occidentale et Empire ottoman – la plus emblématique de toutes les confrontations étant sans nul doute la bataille de Lépante en 1571. Le tropisme européen de la Turquie est en fait l'un des leviers utilisés

¹. Rapport présenté au Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992 et joint aux conclusions de la présidence.

par le kéralisme pour réformer en profondeur le pays à partir des années 1920 mais la sédimentation des mille ans de l'histoire européenne oblige à un minimum de recul quant à la définition de ce qui forge l'identité commune des peuples d'Europe. Il est frappant de voir à quel point on est contraint « d'oublier l'histoire » lorsque l'on voudrait se convaincre d'une possible intégration de la Turquie dans l'Union européenne. Or, non seulement il est toujours néfaste de se couper de ses racines, mais ce passé nié, consciemment ou non, finit toujours par ressurgir de façon dramatique.

Un autre concept utile pour étayer cette réflexion peut enfin être celui qu'utilise volontiers M. Claude Grasland, professeur de géographie humaine à l'Université Paris VII : la « carte mentale » des frontières ultimes de l'Europe qu'un citoyen de l'UE a en tête inclut-elle spontanément la Turquie ? Les débats de 2005 en France, mais aussi au sein des autres opinions publiques des États membres, ont donné la réponse. Or, il est une dernière dimension, et non des moindres, qui compte dans la fameuse « capacité d'intégration » d'un nouvel État membre : la dimension démocratique, c'est-à-dire le nécessaire soutien des peuples européens à l'adhésion. S'il ne restait qu'un obstacle, ce serait sans doute celui-là ; il est rédhibitoire.

– Un dernier élément, pourra paraître anecdotique, mais il devrait agir comme un révélateur des ambiguïtés actuelles de ce dossier. Il corrobore dans les faits ce qui jusqu'alors relevait plutôt de présupposés historiques ou de l'analyse abstraite.

Lors du sommet de l'Otan de Strasbourg-Kehl en avril 2009, le gouvernement turc a tenté d'instrumentaliser la religion pour briser le consensus de l'Alliance, en se faisant le porte-parole à l'intérieur de l'Otan d'un islam outragé par le candidat pressenti au poste de secrétaire général, M. Anders Fogh Rasmussen, Premier ministre danois à l'époque de la publication des caricatures de Mahomet dans la presse de son pays. Une telle attitude, de la part de ceux-là mêmes qui se plaignent de se voir opposer – et rarement de manière explicite – l'argument religieux à l'encontre de leur adhésion à l'UE, a de quoi faire réfléchir jusqu'aux partisans les plus fervents d'une intégration de la Turquie dans l'Union.

En élargissant le propos, on peut voir dans cet épisode une manifestation du retour au religieux qui caractérise l'époque actuelle. Or, comme le souligne courageusement Mme Sylvie Goulard dans son ouvrage précité, « *Il faut oser dire aux partisans angéliques de l'adhésion turque que les scrupules [relatifs à la religion] sont en Europe et les discriminations religieuses en Turquie.* » Et l'auteur de dénoncer les contradictions de ces « angéliques » qui vantent la laïcité de la Turquie protégée par l'armée, tout en souhaitant amoindrir le plus possible le rôle de cette armée dans la sphère publique. Mme Sylvie

Goulard rappelle enfin, pour tordre le cou à la critique formulée sur le mode du « club chrétien » européen, que le christianisme n'est pas une religion discriminatoire : « *Sa grande innovation a au contraire consisté à affirmer l'égalité dignité de tous les hommes et de toutes les femmes – Marie Madeleine, Samaritain, centurion romain et lépreux inclus.* ». La laïcité turque tient plus que jamais depuis 1922 à la capacité de l'armée à limiter l'influence grandissante de l'Islam.

Cinq ans après la parution de cet ouvrage, le rapport de suivi de la candidature turque publié le 14 octobre 2009 par la Commission ⁽¹⁾ vient rappeler de façon cinglante la clairvoyance de ces propos. En effet, le rapport émanant de la direction générale « Élargissement » stigmatise une série d'atteintes aux droits fondamentaux : amendes exorbitantes contre un groupe de presse confinant à une atteinte à la liberté de la presse, absence d'égalité des sexes aggravée par les crimes d'honneur et la violence conjugale, aucun progrès en matière d'interdiction du travail des enfants. C'est assez dire combien la Turquie demeure éloignée de l'Europe sur le plan des valeurs, et s'agissant du respect effectif de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Proclamée en décembre 2000, elle acquiert, en étant annexée au Traité de Lisbonne, une force contraignante avec l'entrée en vigueur du Traité.

On sait aujourd'hui ⁽²⁾ que la conviction du Général de Gaulle était que la Turquie ne fait pas partie de l'Europe, d'où ses précautions verbales pour ne jamais dire le contraire. Il avait certes le souci de ménager les relations de la France avec ce grand pays. Mais la question turque est très loin de résumer à elle seule la réflexion à mener sur les frontières de l'Europe que nous voulons.

¹. Document précité SEC (2009) 1334.

¹. Georges-Henri Soutou, « La France du Général de Gaulle, la Turquie et l'Europe », in *Commentaire*, n° 104, hiver 2003-2004, pp. 915 sq.

CONCLUSION : LES NOUVELLES FRONTIÈRES ET LES COOPÉRATIONS AVEC LES PAYS LIMITROPHES

Désigner une nouvelle frontière aux Européens sceptiques et aux désabusés, à ceux qui s'isolent à force d'euro-optimisme exacerbé, ou tout simplement aux indifférents, c'est refuser de laisser s'éteindre le rêve européen, celui d'une convergence toujours plus forte des politiques communes, sinon de transferts plus poussés de souveraineté. C'est une urgente nécessité alors que la participation aux élections au Parlement européen est tombée en 2009 au taux historiquement bas de 40 %. L'Europe ne doit pas devenir une sorte de *Commonwealth* désincarné : c'est la vision française, partagée par bon nombre de nos partenaires et non des moindres.

Le chef de l'État a démontré, à l'occasion de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, au second semestre de 2008, que l'Europe qui veut est une Europe qui peut, que l'Europe utile est une Europe qui protège. Faire en sorte que l'Union européenne donne le meilleur de son modèle et de ses valeurs, dans le règlement des conflits, dans les solutions à la crise financière, dans la lutte contre le changement climatique et pour la sécurité énergétique, voilà une série d'ambitions à la hauteur du projet européen. Voilà de nouvelles frontières à

explorer. La liste pourrait s'allonger encore : surmonter le vieillissement démographique, développer l'économie de la connaissance, améliorer la compétitivité de l'espace européen...

Cette vision permet d'affermir l'Europe des cercles concentriques en assignant de nouveaux buts aux États membres, appelés à densifier leur coopération pour mieux rayonner dans le monde, au-delà des frontières de l'Union. Cette vision, pour être rendue concrète aux yeux de nos concitoyens, doit recevoir un nom ; elle pourrait s'appeler « **États-Unis d'Europe** ». L'expression renvoie à deux grands inspirateurs déjà cités que sont Hugo et Churchill ; elle symbolise aussi le nouvel élan que doit retrouver la construction européenne.

Les États-Unis d'Europe, pourraient présenter les caractéristiques suivantes à l'horizon 2025 :

– un « cœur » représenté par les 14 États membres de l'Union européenne ayant également en partage – outre les politiques communes de l'UE – l'euro et l'appartenance à l'Espace Schengen de libre circulation des citoyens. Il est en effet devenu urgent de « digérer » les derniers élargissements par un recentrage sur ce qui correspond à l'état le plus abouti de la construction européenne, là où l'a laissée le grand élargissement des années 2000 ;

– mais un cœur ouvert à tous les États déjà membres de l'UE (y compris ceux ayant une vocation géoculturelle à l'adhésion) ou de la zone euro ou de l'Espace Schengen sans cumuler ces trois caractéristiques (*cf. supra* le schéma des cercles de coopération). Le mouvement doit se faire à sens unique, un mouvement centripète : ce n'est plus un cercle qui s'élargit en diluant son ambition mais un cercle qui se renforce par l'accueil en son sein de membres qui soient, réellement, aussi avancés que les premiers participants ;

– cette cohésion étant acquise, un approfondissement de la coopération entre les États du premier cercle. Le Traité de Lisbonne offre une boîte à outils appropriée de ce point de vue. Sur ce fondement on peut envisager un véritable gouvernement économique de la zone euro (et donc un gouvernement économique des États-Unis d'Europe), une politique étrangère, une politique de défense et une politique de sécurité qui bénéficient vraiment de la force de frappe de tous les États ainsi rassemblés, la possibilité d'un partenariat stratégique ambitieux avec les États-Unis d'Amérique, avec la Russie, avec la Chine, avec les grands émergents ;

Rendus plus forts par ces évolutions internes attendues depuis plus de quinze ans, les États-Unis d'Europe pourraient mener une politique de coopération accrue avec les pays limitrophes et établir des « liens particuliers » avec les pays ayant entrepris un processus d'adhésion n'aboutissant pas toujours à une intégration. Ainsi pourraient-ils établir :

- Une relation confiante et fructueuse avec tous les États du pourtour du premier cercle, sur la base de l'Union pour la Méditerranée et du Partenariat oriental en particulier, qui sont autant de modalités d'un partenariat privilégié. Le Partenariat oriental est de ce point de vue une réponse appropriée et bienvenue, un bon compromis entre une adhésion qui n'est ni réaliste, ni souhaitable et de simples accords de coopération sans ambition suffisante. Tout l'intérêt du Partenariat oriental – et tout le sens, d'ailleurs, d'une association avec la Turquie qui resterait au seuil de l'adhésion – réside précisément dans cette capacité pour les États-unis d'Europe de nouer des liens de voisinage mutuellement bénéfiques sans risquer de « diluer » l'Europe, pour reprendre l'expression du Président de la République ;

- Au delà de ses liens particuliers, les États-unis d'Europe pourraient poursuivre, voire amplifier, leur politique d'aide au développement à l'échelle de la planète, notamment en direction de l'Afrique, qui fasse justice à leur poids déjà massivement prépondérant dans ce domaine.

La carte de l'Europe de 2025, qui pourrait aussi intégrer la Norvège et la Suisse, se présenterait de la manière suivante :

ANNEXE 1 : ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA REPRISE PAR LA TURQUIE DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE (septembre 2010)

N° chapitre	Intitulé	État d'avancement					
		Rapport de criblage présenté	Notification des critères d'ouverture	Notification de l'intention d'ouvrir les négociations	Chapitre ouvert à la négociation	Critère de fermeture	Chapitre provisoirement clos
1	<i>Libre circulation des marchandises</i>	✓	5				
2	Libre circulation des travailleurs	✓					
3	<i>Établissement et libre prestation de services</i>	✓	2				
4	Libre circulation des capitaux **	✓	2	✓	✓		
5	Marchés publics	✓	3				
6	Droits des sociétés	✓	1	✓	✓	6	
7	Droit de la propriété intellectuelle	✓	1	✓	✓	5	
8	Politique de la concurrence	✓	6				
9	<i>Services financiers</i>	✓	1				
10	Société de l'information et médias **	✓	1	✓	✓		
11*	<i>Agriculture et développement rural *</i>	✓	6				
12	Sécurité sanitaire des aliments, politique vétérinaire et phytosanitaire	✓	6	✓	✓		
13	<i>Pêche</i>	✓					
14	<i>Politique des transports</i>	✓					
15	Énergie	✓					
16	Fiscalité	✓	1	✓	✓		

17*	Politique économique et monétaire	✓	0	✓			
18	Statistiques	✓	0	✓	✓	3	
19	Politique sociale et emploi	✓	2				
20	Politique d'entreprise et politique industrielle	✓	0	✓	✓	2	
21	Réseaux transeuropéens	✓	0	✓	✓	2	
22*	Politique régionale et coordination des instruments structurels*	✓					
23	Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux	✓					
24	Justice, liberté et sécurité	✓					
25	Science et recherche	✓	0	✓	✓	0	✓
26	Éducation et culture	✓	0	✓			
27	Environnement	✓	2				
28	Protection des consommateurs et de la santé	✓	0	✓	✓	6	
29	<i>Union douanière</i>	✓	2				
30	<i>Relations extérieures</i>	✓					
31	Politique extérieure de sécurité et de défense	✓					
32	Contrôle financier	✓	0	✓	✓	7	
33*	Dispositions budgétaires et financières*	✓					
34*	Institutions*	-					
35	Questions diverses	-					

TOTAL SUR LES 35 CHAPITRES	33	15 *	14	12	7	1
---------------------------------------	-----------	-------------	-----------	-----------	----------	----------

En italique : chapitres gelés par la décision de décembre 2006

** : chapitres non compatibles avec la position de la France*

*** : chapitres ouverts sous présidence française le 19 décembre 2008.*

Sources : rapport d'information du groupe de suivi de l'Assemblée nationale sur les négociations d'adhésion de la Turquie, doc. AN n°1334, décembre 2008 et rapport de suivi de la Commission, SEC (2009) 1334, 14 octobre 2009.

ANNEXE 2 : UNE BRÈVE HISTOIRE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'IDENTITÉ COMMUNAUTAIRES

Avec le recul permis par plus d'un demi-siècle de construction européenne, il est aujourd'hui largement admis que l'on peut distinguer deux grandes périodes dans ce processus, d'inégale durée, depuis 1957 et les Traités de Rome qui ont institué la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

Ainsi, du Traité de Rome ⁽¹⁾ à celui de Maastricht en 1992, il s'est agi de mener à son terme la première étape du projet des pères fondateurs de l'Europe : organiser un marché source de solidarités nouvelles entre les États européens. La fin de cette première étape a été marquée par l'adoption de la monnaie unique qui fut aussi l'occasion de lancer la seconde phase de ce grand projet : la création d'un espace politique en Europe. Avec les Traités d'Amsterdam et de Nice, puis le Traité établissant une Constitution pour l'Europe remanié en Traité de Lisbonne, s'est ouverte une ère nouvelle.

Sans en être le seul déterminant, la question des frontières de la Communauté puis de l'Union européenne est cruciale dans ce basculement du projet européen : la dialectique élargissement / approfondissement, qui sous-tendait depuis l'origine le mouvement d'expansion de la Communauté, a alors acquis une tout autre dimension, du fait de la rupture historique et politique majeure de 1989. C'est depuis la disparition du Rideau de fer il y a vingt ans que l'Europe communautaire, d'espace économique, s'est véritablement muée en espace politique ; c'est cet événement et ses conséquences pour le continent qui font que l'UE n'est pas la CEE. Dès lors, la question des frontières de cette Europe-là ne se pose plus dans les mêmes termes.

A - De Rome à Maastricht, d'un espace économique à un espace politique : la construction d'une Europe occidentale

1) UN ACTE DE NAISSANCE RÉDIGÉ A L'OUEST ; LE REFUS INITIAL DE L'EUROPE POLITIQUE

- Sans remonter jusqu'à l'appel de Victor Hugo ni, plus près de nous, à celui de Winston Churchill, l'idée européenne puis sa concrétisation sont marquées par une série de jalons qui ont fermement ancré l'Europe à l'Ouest dans le contexte de l'après-Seconde Guerre

(1) Pour s'en tenir à l'essentiel, la suite de ce document fait référence au seul Traité instituant la Communauté économique européenne, pierre d'angle de la construction institutionnelle et économique de l'actuelle Union européenne.

mondiale et sous la menace soviétique. En avril 1948, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) qui deviendra, en 1960, l'Organisation de coopération de développement économique (OCDE) voit le jour. Le rôle des États-Unis y est déterminant. Bien que ne faisant pas partie à l'origine de l'organisation, ils sont le catalyseur de sa création, contribuant d'ailleurs, par ce biais, à réintégrer l'Allemagne de l'Ouest dans l'orbite européenne.

Cette initiative qui porte sur les questions économiques est suivie de près par la signature du Pacte de l'Atlantique Nord en avril 1949, qui réunit alors plus de dix pays européens ainsi que les États-Unis et le Canada. C'est la même année que voit le jour le Conseil de l'Europe dont on mesure aujourd'hui l'influence, notamment à travers la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), sise à Strasbourg.

- Il faut attendre les années cinquante pour que le processus de construction communautaire se mette en marche. Après la déclaration du 9 mai 1950 et l'annonce du Plan Monnet-Schuman, est créée le 18 avril 1951 la première Europe des six : la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Le processus est, dès lors, enclenché. Il s'accélère jusqu'à s'emballer : le Traité établissant une Communauté européenne de défense (CED), signé le 27 mai 1952, est rejeté par la France après le refus opposé par le Parlement à sa ratification le 30 août 1954. Cet échec, qui pèsera longtemps sur les initiatives européennes en matière de défense, va cependant conduire rapidement à la signature des accords de Paris le 22 octobre 1954 transformant, dans le domaine militaire, l'Union occidentale créée en 1947 en Union de l'Europe occidentale (UEO) qui regroupe la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni.

Forts de l'expérience concluante de la CECA, les dirigeants européens décident à l'occasion de la conférence de Messine, en juin 1955, de s'inspirer de la méthode ainsi éprouvée pour créer un marché commun européen.

2) LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE : DES AMBITIONS ÉLEVÉES, DES RÉALISATIONS ESSENTIELLEMENT ÉCONOMIQUES

Dès le Préambule du Traité signé à Rome le 25 mars 1957 et instituant la CEE, ses six signataires traçaient la perspective historique et politique qui devait être celle de la construction européenne en se présentant comme « *Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens, Décidés à assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe, [...] Résolus à affermir les sauvegardes de la paix et de la liberté* ». L'idée était bien celle qui avait déjà présidé à la création de la CECA :

rapprocher les peuples de l'Europe en les engageant dans une coopération économique allant très au-delà d'un simple accord de libre-échange. Mais les réalisations de la CEE, comme son nom l'indique, seront surtout économiques – ce qui représente certes déjà une intégration d'une ampleur inégalée dans le monde entre États souverains.

Le Marché commun reposait sur deux fondements. Le premier était la réalisation d'une union douanière avec, outre la forme d'intégration classique qu'est l'instauration d'une zone de libre échange, l'établissement de règles et d'un tarif douanier communs dans les relations avec les États tiers. Cette politique douanière supposait l'instauration d'une politique commerciale commune. Au-delà, l'Union douanière était complétée par la libre circulation des travailleurs, des marchandises et des services, puissant mécanisme d'intégration. Le deuxième élément structurant ce projet de marché commun était l'instauration de plusieurs autres politiques communes pour l'agriculture et les transports, ainsi qu'une harmonisation des législations fiscales et relatives à la concurrence, toutes complémentaires de l'union douanière.

Outre les relations économiques, le droit constituait ainsi l'un des instruments essentiels pour mener à bien le projet européen et assurer l'efficacité des politiques communes. Or l'instauration volontariste d'un ordre juridique communautaire à partir des années 1960-70 a vite révélé l'importance de la dimension politique sous-jacente à l'inevitable mise en place des mécanismes de légitimation démocratique des nouvelles normes européennes. Une telle mise en œuvre ne se fit pas sans heurts, comme l'a illustré la crise de la « chaise vide » opposant le Général de Gaulle aux tenants de la « doctrine Hallstein », du nom du président de la Commission de l'époque (1965). L'issue trouvée avec le « compromis de Luxembourg » entérine le fait que la construction européenne, sans reposer systématiquement sur la règle de l'unanimité, se fonde sur la recherche de solutions respectueuses des intérêts de chacun.

L'union douanière une fois achevée le 1^{er} juillet 1968, il faudra environ deux décennies pour définir les modalités de l'achèvement du marché commun et son dépassement sous forme d'un marché unique, sur fond d'élargissement à des États non fondateurs et pour certains dans une position particulière, sinon ambiguë, à l'égard des objectifs ultimes de la construction européenne. Le Royaume-Uni – qui avait d'abord créé une zone de libre-échange « concurrente », l'AELE, puis essuyé deux veto français à sa demande d'adhésion –, l'Irlande et le Danemark, adhèrent en 1973, la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986.

L'Acte unique européen est signé le 17 février 1986 et entre en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Son objectif principal est la suppression des obstacles aux échanges pour mettre en œuvre pleinement, au 1^{er} janvier 1993, les quatre libertés fondamentales déjà inscrites dans le Traité de Rome : la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services. Ce Traité comprend à cette fin

un ample volet technique concernant les politiques communes sectorielles, consistant en quelque trois cents mesures, principalement des directives. Mais il fonde également de nouvelles politiques communes – la politique sociale, la cohésion économique et sociale, la recherche et le développement technologique, l'environnement et la protection des consommateurs. Enfin, il introduit de nouvelles actions concernant le domaine monétaire.

Essentiel dans la mise en place du grand marché européen, l'Acte unique constitue aussi une étape importante dans la construction de l'Europe politique avec l'institutionnalisation d'une coopération en matière de politique étrangère et, surtout, l'introduction de la supranationalité dans le processus de décision : la majorité qualifiée devient la règle alors que l'unanimité est réservée aux questions sensibles. Le Parlement européen, quant à lui, est désormais associé au processus décisionnel.

On constate, à cette époque, les prémices de ce qui jusque-là faisait défaut et qui aboutira lors de l'adoption du Traité de Maastricht : un lien fort entre la construction de l'Europe économique et la perspective d'une intégration politique.

3) L'UNION EUROPÉENNE, VRAI TOURNANT POLITIQUE

Le Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 fonde l'Union économique et monétaire avec la création de l'euro comme monnaie unique ; il offre aussi une occasion sans précédent aux peuples européens de s'interroger, de débattre et de prendre conscience du poids de l'Europe dans leur vie quotidienne et pour leur avenir. Les référendums français et danois ont montré à cette époque l'importance ce débat dans l'opinion.

Le 1^{er} janvier 2002, l'euro devient la monnaie unique de douze des quinze États membres de l'Union. Ce pas décisif vers l'intégration économique n'est pas sans incidence sur la construction politique de l'UE. Ainsi, et pour la première fois, allant beaucoup loin que l'Acte unique, le Traité de Maastricht accorde la priorité au projet d'intégration politique de l'Europe, projet qui jusqu'à cette date avait toujours figuré à l'arrière-plan de l'intégration économique. Il est vrai que la fin de la Guerre froide permet alors d'envisager la construction d'une Europe politique moins dépendante des États-Unis. Le Traité de Maastricht fonde ainsi l'Union européenne, architecture à trois piliers, dont la Communauté européenne, flanquée de l'Union monétaire, constitue le pilier économique. Sont créés deux nouveaux piliers fondés sur une coopération à caractère politique entre les États membres : la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI).

Le Traité sur l'Union européenne est aussi l'occasion – cf. infra – de la mise en place des premières différenciations fortes au sein de l'ensemble européen. Le Royaume-Uni reste en dehors du projet de monnaie unique et

obtient de demeurer en marge du développement de l'Europe sociale, tandis que le Danemark bénéficie d'un statut spécifique au regard de plusieurs stipulations du Traité après le rejet de celui-ci par référendum en juin 1992.

Si l'Union politique n'est pas expressément mentionnée dans le Traité, la création des deux nouveaux piliers jette les bases d'une intégration plus forte. L'Union se voit reconnaître des compétences nouvelles dans des domaines relevant traditionnellement des prérogatives régaliennes des États : la monnaie, la justice, la politique étrangère, la sécurité. Surtout, le Traité de Maastricht affirme l'existence d'une citoyenneté européenne dont les éléments concrets sont la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, le droit de vote aux élections des membres du Parlement européen – les Européens pouvant voter dans tous les États de l'Union – ainsi qu'aux élections municipales, le droit de pétition et de recours au médiateur européen, le passeport, la protection diplomatique et consulaire.

Toutefois, cette étape décisive de la construction européenne allait aussi mettre en évidence le clivage entre deux conceptions de l'Europe, qui divisait non seulement les États membres mais aussi leurs populations. Notamment en raison des réticences britanniques et du refus danois, l'Europe de Maastricht démontrait, en effet, l'antinomie entre « *une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* », fondée sur une souveraineté véritablement partagée, et l'Europe du Marché unique, limitée dans ses ambitions politiques. La procédure de l'unanimité prévalant pour les deuxième et troisième piliers, le processus d'intégration ne pouvait aller aussi loin que certains l'espéraient.

Le Traité d'Amsterdam, tout en contenant d'évidents éléments de progrès, n'a pu totalement résoudre cette contradiction. Sur ce terrain mal stabilisé, l'élargissement du début des années 2000, qui marque un vrai changement d'échelle, ne pouvait pas se bâtir sans danger pour l'ensemble de l'édifice.

B - Amsterdam, Nice, Lisbonne : à l'Est, du nouveau pour la dialectique élargissement / approfondissement

Au moment de la signature du Traité d'Amsterdam, l'Union européenne vient de passer de 12 à 15 États membres en intégrant sans heurts l'Autriche, la Finlande et la Suède – bien que cette dernière ait refusé de faire partie de la zone euro. Mais l'étape décisive qui s'annonce est d'une tout autre envergure : avec l'adhésion de 12 nouveaux États membres et d'autres candidatures de pays d'Europe centrale et orientale, depuis la Baltique jusqu'à l'Adriatique, l'Union européenne remplit à marche forcée un devoir moral et historique en s'ouvrant à l'ex-bloc soviétique. Mais elle peine à s'adapter en conséquence. Les dirigeants européens ont-ils manqué de discernement ? Ont-ils « péché par empressement » ? Certains y ont-ils vu le moyen d'écartier définitivement l'idée d'une « union toujours plus étroite » ?

Quoi qu'il en soit, une chose est sûre : dans un tel contexte, la demande d'adhésion de la Turquie, dont les prémices remontent à l'accord d'association de 1963, ne peut plus être regardée de la même façon.

1) LES TRAITÉS D'AMSTERDAM ET DE NICE : DE TROP PETITS PAS

Signé le 2 octobre 1997, le Traité d'Amsterdam a parfois été qualifié d'occasion manquée pour n'avoir pu préparer les institutions aux futurs élargissements, en raison de l'absence d'accord des États membres sur la nouvelle pondération des votes au sein du Conseil. Cet échec a rendu nécessaire la négociation du Traité de Nice trois ans après. Pourtant, le Traité d'Amsterdam permet certains progrès dans le processus d'intégration.

L'extension de la procédure de codécision et le renforcement du contrôle politique exercé par le Parlement sur la Commission améliorent le caractère démocratique du fonctionnement des institutions communautaires. L'intégration progresse également avec l'extension du vote à la majorité qualifiée à de nouveaux domaines tels que la politique sociale, l'emploi ou la santé publique. En outre, le protocole social est maintenant inclus dans le Traité instituant la Communauté européenne, du fait de l'évolution favorable de la position du Royaume-Uni.

Plus encore, le Traité d'Amsterdam intègre les acquis en matière de circulation des personnes de la coopération Schengen, entreprise par cinq États en 1985, en dehors des institutions de la Communauté, et développée sur la base de la convention d'application de 1990. Le Traité d'Amsterdam prend acte du succès de cette coopération intergouvernementale et légitime, d'une certaine manière, cette méthode. Schengen qui réunit aujourd'hui 22 pays de l'Union – ainsi que trois États hors UE – a permis de lever les contrôles aux frontières intérieures tout en dotant l'espace de libre circulation ainsi constitué de moyens et de procédures de contrôle et de coopération policière, douanière et judiciaire performants. Le Traité d'Amsterdam propose donc que ces questions soient désormais examinées et gérées au sein de la Communauté par les institutions européennes et selon les procédures communautaires.

Le Traité d'Amsterdam, pour remédier à la faiblesse des avancées obtenues dans le cadre du « troisième pilier » (justice et affaires intérieures), étend les pouvoirs de la Communauté dans ce domaine, moyennant un compromis : une structure fondée sur la coopération intergouvernementale est maintenue pour la coopération policière et judiciaire en matière pénale alors que le Traité procède à une « communautarisation » des matières portant sur la libre circulation, l'asile, l'immigration et la coopération judiciaire en matière civile.

Des statuts dérogatoires sont néanmoins consentis à trois États – le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande – et inscrits dans trois protocoles annexés au Traité. Le Danemark adhère aux accords de Schengen et accepte de coopérer

dans la construction d'un espace européen sans frontières intérieures, mais refuse la « communautarisation » de cette coopération ; le Royaume-Uni et l'Irlande récusent le principe même d'une approche commune de la libre circulation des personnes.

Ce Traité marque aussi une avancée notable dans la mise en œuvre de la PESC en conférant au Secrétaire général du Conseil la fonction de Haut représentant pour cette politique. De la sorte, s'ouvre la perspective qui va aboutir dans le projet de Constitution puis le Traité de Lisbonne à l'émergence d'un « ministre des affaires étrangères de l'Union ».

Enfin, alors que l'élargissement de l'Union est en vue, les Quinze créent la possibilité de coopérations renforcées dans tous les domaines sauf celui de la politique étrangère et de sécurité commune (deuxième pilier). En somme, la « méthode communautaire », au fur et à mesure des élargissements, passe inexorablement d'un modèle d'intégration de type fédéral à un schéma en cercles concentriques.

Après le Traité d'Amsterdam, l'Europe est confrontée directement à la question d'un élargissement massif. Au pied du mur, elle doit désormais régler tous les points en suspens. Le Traité de Nice déçoit cependant en mettant à nu des clivages que l'on constatera lors de la préparation du projet de Constitution.

Le mécanisme institutionnel adopté est conçu en prévision d'un fonctionnement d'une Union à 27 membres ; mais le Traité organise aussi la transition avant que cet élargissement aboutisse dans son intégralité. Un équilibre plus satisfaisant entre États membres dans les procédures de décision a été recherché. Ainsi le poids démographique des cinq plus grands États est mieux pris en compte, au moyen d'une pondération des voix plus favorables au sein du Conseil à compter de 2005. La procédure de vote adoptée manifeste plus explicitement la double légitimité de l'Union en prenant en compte le poids démographique de chaque pays en plus du nombre de voix dont il dispose. Toutefois cette avancée se traduit par un dispositif extrêmement complexe. La question de la limitation du nombre de commissaires, de même que celle du mode de désignation du président de la Commission, et enfin celle du nombre de membres du Parlement européen, sont également traitées, en s'efforçant de concilier exigences démocratiques et efficacité.

Le Traité de Nice poursuit l'œuvre d'intégration, c'est-à-dire l'approfondissement, en étendant le vote à la majorité qualifiée, partiel ou total, parfois différé dans le temps, à une trentaine de nouveaux domaines. Toutefois, comme le notait à l'époque le président de la Commission, sur un plan qualitatif, les progrès sont « *insignifiants voire nuls* », les domaines sensibles comme la politique régionale, le droit social ou la réglementation fiscale restant en dehors du mouvement. L'avancée est plus significative concernant le recours aux

coopérations renforcées dont la finalité affirmée dès le Traité d'Amsterdam est bien de faire progresser la construction communautaire. Le nombre minimal de pays volontaires pour instaurer une coopération est réduit à huit au lieu de la moitié des membres. Surtout, les coopérations renforcées peuvent désormais intervenir en politique étrangère (mais pas en matière de défense).

Les quelques satisfactions obtenues à Nice – notamment la proclamation de la Charte des droits fondamentaux – ne masquent pas la déception de la plupart des Européens. Les Quinze ont échoué dans leur entreprise de rénovation. L'adaptation des institutions ne peut cacher leur fragilisation et le risque de voir l'Union paralysée par sa taille. Témoin de cette crainte, une déclaration annexée au Traité prévoit d'ouvrir une période de réflexion sur l'avenir de l'Union. Plus généralement, le Traité de Nice laissera planer, chez les acteurs politiques européens, un doute sur la méthode : la Conférence intergouvernementale permet-elle dorénavant de bâtir des institutions pour une Europe forte, ou n'est-elle plus que le lieu de compromis peu avouables entre intérêts nationaux ?

Avec l'échec de la ratification du Traité instituant une Constitution pour l'Europe, rejeté en particulier par référendum en France et aux Pays-Bas en 2005, un an à peine après l'adhésion de dix nouveaux États membres, le tout en plein débat sur le processus d'adhésion de la Turquie, la question des frontières ultimes de l'Europe et du projet politique incarné dans l'Union devient vitale pour les gouvernements comme pour les citoyens.

2) PAS DE NOUVEL ÉLARGISSEMENT SANS TRAITÉ DE LISBONNE

L'élargissement porté par l'après-1989 progresse à une vitesse vertigineuse. Treize pays se lancent ainsi, au cours de la décennie 1990, dans un processus d'adhésion à l'Union européenne : Chypre, Malte, dix pays d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie) – la Turquie également, qui accède au statut de pays candidat en 1999 (*cf. infra*).

Le 31 mars 1998, les négociations d'adhésion s'enclenchent avec les six pays jugés comme les mieux préparés : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovénie. Puis, le 15 février 2000, six autres pays suivent : la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie.

Les chefs d'État et de gouvernement décident, lors du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002, que dix d'entre eux (tous les susnommés sauf la Bulgarie et la Roumanie) respectent les critères pour entrer dans l'Union européenne. La date d'adhésion est fixée au 1^{er} mai 2004, aux termes du Traité d'adhésion signé le 16 avril 2003, à Athènes. Un tel Traité est signé avec la Roumanie et la Bulgarie le 25 avril 2005. Le Conseil européen des 14 et 15 décembre 2006 entérine l'avis favorable rendu par la Commission européenne

au sujet de l'entrée de ces deux pays dans l'Union. Le 1^{er} janvier 2007, l'UE compte 27 États membres.

Conçu pour faire fonctionner – de façon d'ailleurs perfectible – une Union à 27, le Traité de Nice ne peut convenir à une Union qui ne compterait ne serait-ce qu'un État membre supplémentaire, du fait de la nouvelle pondération des voix au Conseil ou du nombre de membres du Parlement européen qui nécessiterait une modification du Traité lui-même. Un protocole à faire ratifier par l'ensemble des États membres de la même manière que le Traité lui-même est donc rendu nécessaire par chaque nouvelle adhésion. Ce n'est pas le moindre des mérites du Traité de Lisbonne que de prévoir des mécanismes institutionnels pérennes.

Dès son élection à la Présidence de la République, Nicolas Sarkozy a œuvré efficacement pour que soit surmonté l'abandon du projet de Constitution pour l'Europe au moyen d'un « Traité simplifié ». Entérinée en juin 2007, cette idée aboutit moins de six mois plus tard, le 13 décembre 2007, à la signature du Traité de Lisbonne, ratifié à ce jour par 24 États membres (manquent l'Irlande, et la signature des présidents polonais et tchèque).

Les 27 ayant abandonné l'idée d'une Constitution abrogeant les Traités antérieurs, ce nouveau Traité reprend la méthode traditionnelle de modification du corpus existant. Il prévoit plusieurs réformes institutionnelles essentielles

Les avancées institutionnelles contenues dans le Traité de Lisbonne

- La personnalité juridique de l'Union européenne, qui pourra conclure un accord international dans ses domaines de compétence et adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme ;
- la simplification du processus de décision au Conseil à partir du 1^{er} novembre 2014 ;
- une présidence permanente au Conseil européen avec une élection à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois ;
- un Haut représentant de la politique étrangère européenne qui sera à la fois membre du Conseil et vice-président de la Commission ;
- un nombre réduit de commissaires européens (stipulation finalement abandonnée sur la demande de l'Irlande en vue du second référendum sur le Traité) ;
- le renforcement du rôle des Parlements nationaux dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité ;

– la clarification de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, le nouveau texte énumérant la liste des domaines relevant des compétences exclusives, des compétences partagées et des compétences d'appui ;

– la possibilité d'initiative citoyenne, par laquelle un million de citoyens européens acquièrent le droit d'inviter la Commission européenne à soumettre une proposition au Parlement européen et au Conseil, moyennant certaines conditions ;

– la Charte des droits fondamentaux acquiert une force juridique contraignante pour 25 États membres (tous sauf le Royaume-Uni et la Pologne) ;

– la Banque centrale européenne devient une véritable institution de l'UE ;

– en matière de coopération judiciaire pénale et policière, la plupart des décisions seront désormais prises à la majorité, et non plus à l'unanimité ;

– la lutte contre le changement climatique acquiert un statut prioritaire dans le nouveau Traité, qui porte une véritable politique européenne de l'énergie ;

– pour la première fois, le Traité prévoit une clause de sortie qui confère aux États membres le droit de se retirer de l'Union européenne.

Dans les débats qui agitent l'opinion publique en Europe en marge de ces débats institutionnels, la Turquie occupe une place presque obsessionnelle ; analysées « à froid », les données du problème sont pourtant assez claires.

3) AUCUNE « PROMESSE D'ADHÉSION » À LA TURQUIE, PAS D'AVANTAGE AUJOURD'HUI QU'HIER

Les autorités turques se plaisent à rappeler l'ancienneté de l'intérêt porté par leur pays à la construction européenne : dès le 31 juillet 1959, deux ans seulement après la signature du Traité de Rome, six mois après son entrée en vigueur et moins d'un mois après que la Grèce ait formulé la même requête, la Turquie demande à être associée à ce qui est alors la CEE. L'accord d'association entre la Communauté et la Turquie, qualifié depuis « d'accord d'Ankara », est signé le 12 septembre 1963 et entre en vigueur le 1^{er} décembre 1964. Il prévoit notamment un renforcement des relations économiques et commerciales, avec l'objectif ultime d'instaurer une union douanière.

Après des crises intérieures très graves – le coup d'État de 1980 notamment –, la Turquie dépose, pour la première fois, en avril 1987, sa demande

d'adhésion. Le 18 décembre 1989, la Commission européenne rend un avis négatif provisoire, en raison « *du contexte économique et politique de la Turquie* ». Le collège des Commissaires observe aussi que « *la situation des droits de l'homme et le respect de l'identité des minorités, quoiqu'ayant fait l'objet d'une évolution au cours des dernières années, n'ont pas encore atteint le niveau nécessaire pour une démocratie* ». Le Conseil des ministres se range, le 5 février 1990, à l'avis de la Commission. Les institutions communautaires et la Turquie relancent alors le processus d'intégration économique engagé avec l'accord d'Ankara et le 31 décembre 1995, l'union douanière prévue dans l'accord de 1959 entre en vigueur : la Turquie est depuis lors le seul pays bénéficiant d'une union douanière avec l'Union européenne.

Les progrès accomplis par la Turquie rendent désormais envisageable, pour les autorités européennes, une adhésion de ce pays à l'Union. Le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997 confirme l'éligibilité de la Turquie à l'adhésion à l'Union européenne. C'est lors du Conseil européen de décembre 1999 qui se tient à Helsinki que la Turquie obtient le statut de candidate à l'adhésion. Incidemment, peut-être les piètres résultats de ce sommet en termes d'approfondissement ont-ils conduit à la recherche d'un coup d'éclat en matière d'élargissement... Quoi qu'il en soit, l'octroi du statut de pays candidat, en droit communautaire, a un sens très concret : un processus s'engage, des moyens financiers sont mis en œuvre pour soutenir la candidature du pays. La déclaration faite à l'issue de ce Conseil européen précise que « *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 candidats* ». Le texte précise aussi « *qu'une condition préalable à l'ouverture de négociations d'adhésion est le respect des critères politiques de Copenhague* »⁽¹⁾. Est décidé le lancement d'une stratégie de préadhésion pour la Turquie. En février 2000, le Conseil de l'Union européenne adopte un partenariat pour l'adhésion qui identifie, dans un cadre unique, les domaines d'action prioritaires relatifs aux progrès que la Turquie doit accomplir sur la voie de l'adhésion et mobilise toutes les formes d'assistance de l'Union européenne.

En octobre 2004, dans un rapport demandé par le Conseil européen, la Commission, estimant que la Turquie répond suffisamment aux critères politiques de Copenhague, suggère une ouverture des négociations d'adhésion sous conditions. Elle souligne aussi que l'adhésion ne pourra avoir lieu avant 2014 et qu'elle devra être minutieusement préparée afin que l'intégration puisse se faire « en douceur ». Le 15 décembre 2004, alors que, de son côté, l'Assemblée nationale française a vu opposer à sa demande de vote sur ce sujet une fin de non-recevoir par l'exécutif au terme d'un débat assez vif, le Parlement européen adopte, pour sa part, une résolution soulignant les progrès de la Turquie en matière de respect des critères politiques.

(1) Voir infra la définition de ces critères.

Le 29 juin 2005, la Commission européenne propose un cadre, qu'elle qualifie de « *rigoureux* », pour les négociations d'adhésion. Les débats autour de ce cadre entre les États membres ont été âpres. L'Autriche, en particulier, a négocié très fermement obtenant *in fine*, pour prix de son accord, l'ouverture des pourparlers avec la Croatie qu'elle soutenait activement. C'est seulement le 3 octobre 2005 que le Conseil adopte ce document.

Ainsi, la Turquie n'est reconnue comme candidate que depuis 1999 - et non depuis 1963 - et surtout, l'adhésion n'a jamais été « promise », car les procédures en cause ne le permettent tout simplement pas :

Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004 – Conclusions de la Présidence (extrait)

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

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

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

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

• L'objectif commun des négociations est l'adhésion. Ces négociations sont un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie à l'avance. Tout en tenant compte de l'ensemble des critères de Copenhague, si l'État candidat n'est pas en mesure d'assumer intégralement toutes les obligations liées à la qualité de membre, il convient de veiller à ce que l'État candidat concerné soit pleinement ancré dans les structures européennes par le lien le plus fort possible.

On ne saurait mieux exprimer qu'aucun blanc-seing n'a jamais été donné à la Turquie par les chefs d'État et de gouvernement des États membres.