

---

## **De l'article 49 du Traité sur l'Union européenne ... à la crise migratoire Évolution du processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne**

**Auteur :** Pahaut, Justine

**Promoteur(s) :** Wathelet, Melchior

**Faculté :** Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

**Diplôme :** Master en droit, à finalité spécialisée en mobilité interuniversitaire

**Année académique :** 2015-2016

**URI/URL :** <http://hdl.handle.net/2268.2/1132>

---

### *Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.*

*Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.*

---

FACULTE DE DROIT, DE SCIENCE POLITIQUE ET DE CRIMINOLOGIE  
Département de Droit

**De l'article 49 du Traité sur l'Union européenne ... à la  
crise migratoire**  
**Évolution du processus d'adhésion de la Turquie à l'Union  
européenne**

**Justine PAHAUT**

Travail de fin d'études  
Master en droit à finalité spécialisée en mobilité interuniversitaire  
Année académique 2015-2016

Recherche menée sous la direction de :  
Monsieur Melchior WATHELET  
Chargé de cours honoraire



## **PRÉSENTATION DU TRAVAIL**

Ce travail retrace les principales étapes du processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. La Turquie, État démocratique et laïc dans un monde musulman, présente de nombreuses caractéristiques, de par sa géographie et son histoire, qui rendent l'analyse de sa vocation européenne particulièrement complexe. Pour comprendre les étapes du processus dont il est question, il est important d'en épinglez les considérations théoriques et pratiques qui permettent de comprendre l'organisation de la procédure ainsi que les critères applicables grâce auxquels l'opportunité de l'adhésion est envisagée.

L'octroi du statut d'État candidat à l'adhésion a permis la mise en place d'une stratégie de préadhésion pour encourager la Turquie dans ses réformes en vue de se conformer aux standards européens. L'ensemble du parcours à travers cette stratégie sera expliqué, compte tenu des enjeux spécifiques du cas turc, jusqu'à la décision officielle d'ouvrir les négociations d'adhésion. Celles-ci permettent à la Turquie de se préparer à assumer les obligations de futur État membre pour le moment clé de l'adhésion. Le modèle de négociation adopté reflète le caractère sensible de l'adhésion de la Turquie, une analyse de celui-ci est judicieuse pour cibler les préoccupations des différents États membres dissimulées derrière les modalités de négociation fixées. L'examen de la position de la Turquie après dix années de négociation permettra de mettre en lumière les causes de blocage du processus et les enjeux déterminants.

Enfin, les relations entre l'Union européenne et la Turquie se sont vues évoluer dans le contexte de la crise migratoire qui frappe actuellement l'Europe. La Turquie joue un rôle important de pays de transit pour les migrants en besoin de protection internationale et désireux de rejoindre l'Europe. La question d'un éventuel lien entre adhésion et migration se dessine dans un contexte où l'Union et la Turquie sont amenées à collaborer dans la gestion de cette crise.

La question d'une possible intégration de la Turquie à l'ensemble européen est posée dans ce contexte de l'évolution des nombreux enjeux en présence et des relations nouvelles établies entre la Turquie et l'Union depuis que la lutte contre la migration irrégulière est devenue un intérêt commun des deux parties.



*Je remercie vivement Jérôme JAMIN pour ses conseils avisés,  
ma maman pour son inconditionnel soutien,  
et Manuelle pour son optimisme à toute épreuve.*

*À mon papa.*



# Table des matières

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LA TURQUIE JUSQU'A L'OUVERTURE DES NEGOCIATIONS D'ADHESION ET LA POLITIQUE D'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE .....</b>	<b>6</b>
I. LA VOCATION EUROPEENNE DE LA TURQUIE .....	6
II. L'ARTICLE 49 DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE ET LES CRITERES POUR DEVENIR MEMBRE DE L'UNION EUROPEENNE .....	8
A. <i>L'article 49 du Traité sur l'Union européenne de Rome à Lisbonne</i> .....	8
B. <i>Les critères d'adhésion dits « Critères de Copenhague »</i> .....	11
a) <i>Nécessité de critères identiques pour tous les candidats</i> .....	11
b) <i>Les contours des critères d'adhésion</i> .....	12
C. <i>Le processus d'élargissement de l'Union européenne</i> .....	13
III. LA TURQUIE RECONNUE CANDIDATE A L'ADHESION ET LA STRATEGIE DE PREADHESION .....	16
A. <i>Le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999</i> .....	16
B. <i>La stratégie de préadhésion de la Turquie</i> .....	16
<b>DEUXIEME PARTIE : L'APTITUDE DE LA TURQUIE A REMPLIR LES CRITERES POLITIQUES DE COPENHAGUE ET LES NEGOCIATIONS D'ADHESION .....</b>	<b>19</b>
IV. LA SITUATION DE LA TURQUIE A L'OUVERTURE DES NEGOCIATIONS .....	19
V. LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE DU 3 OCTOBRE 2005 ET LE MODELE <i>SUI GENERIS</i> DE NEGOCIATION .....	22
A. <i>Principes et contenu des négociations : la spécificité des relations entre l'Union européenne et la Turquie</i> .....	23
B. <i>Procédure des négociations</i> .....	24
VI. LE DEROULEMENT DES NEGOCIATIONS .....	26
A. <i>Chronologie des négociations d'adhésion</i> .....	26
B. <i>Aperçu des principaux facteurs de blocage</i> .....	28
C. <i>La situation de la Turquie après dix années de négociation</i> .....	30
<b>TROISIEME PARTIE : LA CRISE MIGRATOIRE, NOUVEL ENJEU DANS LE PROCESSUS D'ADHESION DE LA TURQUIE A L'UNION EUROPEENNE ? .....</b>	<b>32</b>
VII. L'ATTITUDE DE LA TURQUIE FACE A L'ARRIVEE MASSIVE DE MIGRANTS ET LA GESTION DES FLUX MIGRATOIRES EN DROIT EUROPEEN ET EN DROIT TURC .....	33
A. <i>La guerre en Syrie et la crise migratoire en Europe</i> .....	33
B. <i>La politique « open-door »</i> .....	34
C. <i>La loi du 4 avril 2013 sur les étrangers et la protection internationale en Turquie</i> .....	35
D. <i>La politique migratoire européenne et les accords de réadmission</i> .....	36
E. <i>Les efforts coordonnés de l'Union européenne et de la Turquie dans la gestion de la crise des migrants</i> .....	37



VIII. L'ACCORD DU 18 MARS ENTRE UNION EUROPEENNE ET TURQUIE .....	39
<i>A. Le contenu de l'accord et les obligations des parties</i> .....	39
<i>B. Les bases légales de l'accord adopté</i> .....	40
<i>C. Quelques réactions suite à l'adoption de l'accord</i> .....	41
IX. LA MIGRATION A TRAVERS LE PROCESSUS D'ADHESION .....	43
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>45</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>48</b>



## INTRODUCTION

Plus de cinquante ans après le début d'une relation source de nombreux débats, ce travail tente de retracer les grandes étapes du processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, depuis l'accord d'association adopté en 1963, passant par l'ouverture des négociations d'adhésion en 2005 jusqu'à la promesse de relance du processus d'adhésion en mars 2016.

L'Union européenne a déjà connu sept vagues d'élargissement et compte cinq pays candidats, dont la Turquie, aux côtés de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, du Monténégro, de la Serbie et de l'Albanie. La Turquie présente un profil plutôt atypique compte tenu de ses caractéristiques géopolitiques et de sa situation géographique<sup>1</sup>. Elle a la particularité de trouver inscrits dans sa Constitution les principes de laïcité et de démocratie, et d'être dirigée depuis 2002 par un gouvernement au profil « islamo-conservateur ». Elle est privilégiée par sa position géographique unique, au carrefour de trois mondes : L'Europe, l'Orient et l'Asie<sup>2</sup> et par son importance territoriale<sup>3</sup> et démographique<sup>4</sup>.

Le dépôt de la candidature en 1987 au président du Conseil par son premier ministre de l'époque, Turgut Özal, insistant « sur la vocation européenne de la Turquie et son attachement à l'unité européenne ainsi qu'aux idéaux qui ont donné naissance aux traités instituant les Communautés européennes<sup>5</sup> », a concrétisé « la volonté européenne » turque.

L'adhésion à l'Union européenne semble être un objectif à atteindre mais quelles en sont les implications réelles ? Adhérer à l'Union européenne engendre des conséquences qui vont bien au-delà des prescrits de l'article 49 du traité sur l'Union européenne fixant la politique d'élargissement de l'Union. Cette procédure, constituée d'étapes cruciales, nécessite de nombreuses négociations et les sensibilités politiques jouent un rôle déterminant. La vision théorique de l'adhésion cache une réalité plus complexe, celle de critères d'adhésion précisés au fil du temps et celle imposée par les gouvernements des États membres aux opinions multiples. C'est dans ce contexte que seront analysés les divers enjeux de l'adhésion de la Turquie, mais également dans un contexte plus actuel, celui de la gestion de la crise migratoire engendrée par la guerre en Syrie.

La présente étude est principalement réalisée à l'appui de discours, rapports et communiqués de presse provenant des institutions de l'Union européenne, essentiellement de la Commission jouant un rôle primordial de suivi et d'incitation aux réformes et du Conseil européen compte tenu des orientations et priorités politiques qu'il définit pour l'Union. La position turque sera quant à elle abordée à travers la vision de quelques auteurs turcs, mais ne

---

<sup>1</sup> P. CHABAL, « Intégrer la Turquie dans l'Union européenne : une nécessité », *Futuribles*, n°387, 2012, p. 99.

<sup>2</sup> G-F. DUMONT, « La Turquie et l'Union européenne : intégration, divergence ou complémentarité ? », *Géostratégiques*, n°30, 2011, pp. 21 à 67.

<sup>2</sup> G-F. DUMONT, « La Turquie et l'Union européenne : intégration, divergence ou complémentarité ? », *Géostratégiques*, n°30, 2011, pp. 21 à 67.

<sup>3</sup> Le territoire de la Turquie s'étend sur 780 580 kilomètres<sup>2</sup>.

<sup>4</sup> La Turquie comptait 78 741 053 habitants en 2015.

<sup>5</sup> T. ÖZAL, « Demande d'adhésion de la Turquie à la Communauté économique européenne », *Lettre adressée à Léo Tindermans*, 14 avril 1987.

sera pas approfondie dans le cadre restreint de ce travail.

Pour comprendre l'ensemble de ce processus initié il y a bien longtemps déjà, il faut en analyser les différentes composantes et les enjeux. Il convient de partir de la politique d'adhésion et des critères applicables en la matière pour permettre de décrire la stratégie mise en place pour la Turquie en vue de l'ouverture des négociations d'adhésion. Ensuite, l'examen de la situation au regard des critères d'adhésion permettra de mettre en évidence les différents enjeux et les facteurs sources de blocages dans le processus. Notre tâche finale sera de dégager un éventuel impact du contexte actuel de la crise migratoire sur le cours et le contenu des négociations d'adhésion.

Il y aura lieu de s'interroger d'une manière générale sur les chances d'aboutissement réelles du processus, la vocation européenne de la Turquie serait-elle toujours concevable ou ne serait-elle plus qu'illusion ?

# PREMIÈRE PARTIE : LA TURQUIE JUSQU'À L'OUVERTURE DES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION ET LA POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

## I. LA VOCATION EUROPEENNE DE LA TURQUIE

Membre du Conseil de l'Europe depuis 1950, membre de l'OTAN depuis 1953, la Turquie a frappé à la porte de l'Union européenne pour la première fois en 1959 lorsqu'elle sollicite une « association » avec la Communauté économique européenne (ci-après « CEE »). En 1963, la Turquie devient un membre associé à la CEE, par la signature le 12 septembre d'un accord d'association<sup>6</sup> dit « Accord d'Ankara »<sup>7</sup>. Ce dernier crée un cadre de coopération entre la Communauté économique européenne et la Turquie, et a pour but de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les parties<sup>8</sup>.

Il envisage trois étapes pour l'intégration de la Turquie à la CEE : une phase préparatoire, une phase de transition et une phase définitive<sup>9</sup>. Durant la première phase, les obligations des Parties ont été déterminées<sup>10</sup>. Le Protocole additionnel signé en novembre 1970 reprend ces obligations et établit un programme pour l'abolition des tarifs et quotas sur les biens circulant entre la Turquie et la CEE. La seconde phase a permis un rapprochement des politiques économiques des deux parties et la mise en place d'une union douanière<sup>11</sup>, la phase finale étant l'instauration de cette union douanière, permettant la coordination des politiques économiques de la Turquie et de l'Union<sup>12</sup>.

L'accord précise également de manière explicite que le régime instauré faciliterait l'adhésion de la Turquie à la Communauté<sup>13</sup>. Cette idée est notamment reprise dans le préambule de l'accord qui « reconnaît que l'appui apporté par la CEE aux efforts du peuple turc pour améliorer son niveau de vie facilitera ultérieurement l'adhésion de la Turquie à la Communauté », et également à l'article 28 qui précise que « lorsque le fonctionnement de l'accord aura permis d'envisager l'acceptation intégrale de la part de la Turquie des obligations découlant du traité instituant la Communauté, les parties contractantes

---

<sup>6</sup> L'article 217 TFUE (ex-article 310 TCE) permet à l'Union européenne de « signer des accords avec des pays tiers ou des organisations internationales créant une association caractérisée par des droits et des obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ».

<sup>7</sup> Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, signé à Ankara le 12 septembre 1963, *J.O.C.E.*, P 217, 29 décembre 1964, p. 3687.

<sup>8</sup> *Ibid.*, article 1<sup>er</sup>.

<sup>9</sup> *Ibid.*, article 2§3.

<sup>10</sup> *Ibid.*, article 3.

<sup>11</sup> *Ibid.*, article 4.

<sup>12</sup> *Ibid.*, article 5.

<sup>13</sup> Ministère des Affaires Étrangères de la République de Turquie, « Les relations Turquie-UE », *site du Ministère*, disponible sur [www.mfa.gov.tr/les-relations-turquie-ue.fr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/les-relations-turquie-ue.fr.mfa).

examineront la possibilité d'une adhésion de la Turquie à la Communauté<sup>14</sup> ». L'Accord d'Ankara constitue le fondement juridique de la demande d'adhésion de la Turquie déposée en 1987. Cette « clause d'adhésion » n'est cependant pas contraignante pour les parties. Il ne leur incombe aucune obligation juridique de réaliser une intégration effective complète<sup>15</sup>.

Suite à l'achèvement de la phase de transition, l'union douanière a été instaurée en 1995 par une décision du Conseil d'association entre la CEE et la Turquie<sup>16</sup>. Cet événement constitue une étape importante pour l'intégration de la Turquie, les biens pouvant désormais voyager entre les deux entités sans restrictions douanières. Les biens autres que les produits agricoles, le charbon et l'acier, à savoir les produits industriels et les produits agricoles transformés sont visés par l'Union douanière et les catégories non couvertes sont soumises à des régimes préférentiels<sup>17</sup>.

L'union douanière a donné une nouvelle impulsion à l'alignement de la législation turque sur la législation communautaire. Pour assurer son bon fonctionnement, la Turquie a dû intégrer une bonne partie de la législation communautaire dans les secteurs des douanes, de la politique commerciale, de la concurrence et de la protection de la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale<sup>18</sup>.

La décision du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 d'accepter officiellement la Turquie comme pays candidat représente, comme il le sera expliqué, un tournant fondamental dans leurs relations<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Accord créant une association entre la CEE et la Turquie, article 28.

<sup>15</sup> C.Z. PIRIM, *Un exemple d'association à la Communauté européenne : le cas de la Turquie*, Collection organisation internationale et relations internationales, Bruxelles, Bruylant, 2012, spéc. p. 492.

<sup>16</sup> Décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie du 22 décembre 1995 relative à la mise en place de la phase définitive de l'Union douanière entre la Turquie et la Communauté économique européenne, *J.O.C.E.*, L. 35, 13 février 1996, p. 1.

<sup>17</sup> S. TOGAN, « The EU-Turkey Customs Union: A Model for Future Euro-Med Integration », *Medro Technical Report*, n°9, mars 2012, pp. 1 et 2.

<sup>18</sup> SYNTHÈSES DE LA LÉGISLATION DE L'UE, « Stratégie de préadhésion de la Turquie », disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:e40113&from=FR>.

<sup>19</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen, n° 00300/1/99, Helsinki, 10 et 11 octobre 1999, point 12.

## **II. L'ARTICLE 49 DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE ET LES CRITERES POUR DEVENIR MEMBRE DE L'UNION EUROPEENNE**

Avant d'aborder le cas spécifique de la Turquie, il paraît opportun de s'intéresser à l'ensemble du processus d'adhésion, c'est-à-dire aux conditions nécessaires pour pouvoir prétendre, dans un premier temps, obtenir le statut de candidat et pour obtenir finalement celui de membre officiel de l'Union européenne (ci-après « UE »).

L'article 49 du Traité sur l'Union européenne<sup>20</sup> (ci-après « TUE ») régit la politique d'élargissement de l'UE<sup>21</sup>. Cette dernière n'est réglée que par un seul article, alors que la conduite des élargissements est bien plus complexe en pratique qu'il n'y paraît à la lecture de l'article 49 TUE<sup>22</sup>. Celui-ci fournit un guide imparfait, reprenant seulement les principes généraux du processus. De par la nature fortement politique du processus d'élargissement, ce dernier est confiné dans une étroite zone se trouvant à l'intersection entre le droit et la politique.

Dès lors, il convient de s'intéresser aux principes repris dans l'article 49 ainsi qu'à son évolution suite aux différentes révisions des traités. La manière dont les élargissements sont menés dans la pratique et l'analyse approfondie des critères applicables en matière d'adhésion feront ensuite l'objet d'un développement.

### **A. L'article 49 du Traité sur l'Union européenne de Rome à Lisbonne**

Le texte de l'article 49 TUE a connu diverses évolutions au fil du temps<sup>23</sup>. La version reprise dans le traité de Rome de 1957 est assez différente de celle que nous connaissons aujourd'hui. L'article 237 du Traité instituant la Communauté économique reprenait initialement que « tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il

---

<sup>20</sup> L'article 49 TUE, ex-article 237 du traité de Rome, repris à l'article O du traité UE avec le traité de Maastricht, puis à l'article 49 du traité sur l'Union européenne, instauré par le traité d'Amsterdam.

<sup>21</sup> L'article 49 TUE dispose que « tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union ; L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte. Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

<sup>22</sup> D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the failure of conditionality : pre-accession conditionality in the fields of Democracy and the Rule of law*, European Monographs 59, The Hague, Kluwer Law International, 2008, spéc. p. 11.

<sup>23</sup> Q. MICHEL, *De Lisbonne à Rome, évolution article par article des traités institutionnels de l'Union européenne*, Liège, Presses Universitaires de Liège, 2014, pp. 41 à 146.

adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité<sup>24</sup> ».

L'Acte unique européen de 1986 a donné un droit de veto au Parlement européen<sup>25</sup>. L'avis conforme de ce dernier, prononcé à la majorité absolue de ses membres, est requis pour que le Conseil puisse se prononcer sur la demande<sup>26</sup>. Le traité de Maastricht, qui a créé une Union européenne reposant sur trois piliers, a introduit l'article O en 1992, remplaçant l'article 237 TCEE. Le prescrit est resté globalement inchangé, hormis la référence au nouvel intitulé « Union européenne »<sup>27</sup>.

Jusqu'ici, le texte ne fait référence qu'à la seule exigence d'être en présence d'un État européen. Seul un critère géographique est ainsi posé, qui permet de déterminer au préalable quel État peut poser sa candidature à l'adhésion. Ce critère est sujet à controverse, et sa portée exacte reste relativement indéterminée étant donné l'absence de définition en l'espèce. L'« européanité » est aussi bien un critère purement géographique qu'un critère socio-culturel impliquant l'existence d'une culture et d'un espace historique communs<sup>28</sup>.

La Commission, donnant son avis sur ce point, a estimé que « le terme "européen" combine des éléments géo-historiques et culturels qui, ensemble, contribuent à l'identité européenne. L'expérience partagée de proximité, d'idées, de valeurs et d'interaction historique ne peut être condensée en une formule simple et reste assujettie à révision par chaque génération [...]. Il n'est ni possible, ni opportun de définir maintenant les frontières de l'Union européenne, dont les contours seront encore redéfinis dans les années à venir »<sup>29</sup>. Le terme « européen » peut cependant s'avérer utile lorsque que l'Etat demandeur se trouve manifestement en dehors du territoire européen entendu dans une acceptation large<sup>30</sup>. C'est donc avec un critère géographique imprécis que l'UE continue de s'étendre<sup>31</sup>.

Les termes « qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup> » ont été insérés par le Traité d'Amsterdam en 1997<sup>32</sup>. Par cette modification, le critère des valeurs est intégré. Seul un État européen qui respecte les principes de la liberté, de la démocratie, des

---

<sup>24</sup> Article 237 traité CE.

<sup>25</sup> Modification apportée par l'article 8 de l'Acte unique européen.

<sup>26</sup> F. HOFFMEISTER, « Changing requirements for membership », in *Handbook on European enlargement : a commentary on the Enlargement process*, sous la direction d'A. Ott et K. Inglis, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2002, spéc. p. 91.

<sup>27</sup> Modification apportée par l'article O du Traité de Maastricht.

<sup>28</sup> E. TUCNY, *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale : la conditionnalité politique*, Collection Logiques Juridiques, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 38 à 41.

<sup>29</sup> Commission européenne, « L'Europe et le défi de l'élargissement », *Bull. C.E.*, supplément n° 3/92, Bruxelles, 24 juin 1992, p. 11.

<sup>30</sup> Le cas du Maroc peut être cité à titre d'exemple. Sa demande a été rejetée par le Conseil le 1er octobre 1987, le critère géographique n'étant pas rempli.

<sup>31</sup> L'appartenance au Conseil de l'Europe peut constituer un indicateur utile, étant donné que l'article 4 de ses statuts permet seulement aux États européens de devenir membre. Pour de plus amples informations, consulter C. VEDDER, « Art. O TUE », *Kommentar zum EGV/EUV*, sous la direction de E. Gabriz et M. Hilf, Munich, Beck, March 1998, §12.

<sup>32</sup> Modification apportée par l'article 1<sup>er</sup> §15 du Traité d'Amsterdam.



droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de Droit<sup>33</sup> pourra demander à devenir membre de l'Union. Le texte a été modifié pour que toute adhésion soit expressément liée au respect de ces principes<sup>34</sup>, qui sont les valeurs fondamentales de l'UE. Une base juridique est donnée à une pratique qui remonte aux origines de la Communauté. Cette apparente innovation est en réalité l'incorporation dans le traité d'une pratique de longue date, d'un principe non écrit qui est enraciné dans l'expérience des précédents élargissements, et qui constitue le principe constitutionnel commun de tous les États membres, leurs gouvernements respectifs devant être basés sur une démocratie parlementaire<sup>35</sup> et sur l'État de droit<sup>36</sup>. Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le respect de ces principes est devenu un impératif d'appartenance à l'Union, et conditionne officiellement toute adhésion.

Le traité de Lisbonne en 2007 a remanié en profondeur l'article 49 TUE, et contient la version que nous connaissons aujourd'hui. Le texte actuel pose la double condition d'être un État européen et de respecter mais aussi de promouvoir les principes fondamentaux de l'Union énoncés à l'article 2 TUE<sup>37</sup>, nouvel article inséré par le Traité de Lisbonne<sup>38</sup>. L'article 6 §1 TUE contenait des principes assez généraux, tandis que l'article 2 TUE établit un système de valeurs précises. Le passage à Lisbonne marque un renforcement du standard européen exigé. Il est également enjoint à tout État qui souhaite devenir membre, en plus de respecter les valeurs de l'Union, de les promouvoir.

De plus, il est précisé que le Conseil doit informer le Parlement européen et les Parlements nationaux de la demande d'adhésion<sup>39</sup>. Il se prononce après l'approbation<sup>40</sup> du Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. L'approbation est en réalité ce qui était auparavant dénommé « l'avis conforme », à savoir l'assentiment du Parlement européen pour qu'une décision concernant l'adhésion d'un nouveau membre soit prise<sup>41</sup>.

L'apport majeur du Traité de Lisbonne est qu'il fait pour la première fois référence aux critères d'adhésion dit « critères de Copenhague », et cela grâce à la formule « les critères

---

<sup>33</sup> L'article 6 §1<sup>er</sup> TUE (Traité d'Amsterdam) dispose 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, principes qui sont communs aux États membres ».

<sup>34</sup> Parlement Européen, « Fiche thématique n° 20 : la démocratie et le respect des droits de l'homme dans le processus d'adhésion », disponible sur [www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/20a2\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/20a2_fr.htm).

<sup>35</sup> L'intégration de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal n'a pu être acceptée aussi longtemps que ces pays n'étaient pas des démocraties.

<sup>36</sup> F. HOFFMEISTER, *op. cit.*, (voy. note 26), spéc. p. 93.

<sup>37</sup> Modification apportée par l'article 1<sup>er</sup> §57 a) du Traité de Lisbonne.

<sup>38</sup> L'article 2 TUE dispose que « l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit ainsi que du 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 solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». Article inséré par l'article 1<sup>er</sup> §3 du Traité de Lisbonne.

<sup>39</sup> Modification apportée par l'article 1<sup>er</sup> §57 b) du Traité de Lisbonne.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Parlement européen, « pouvoir législatif », disponible sur [www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/20150201PVL00004/Pouvoir-1%C3%A9gislatif](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/20150201PVL00004/Pouvoir-1%C3%A9gislatif).

d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte »<sup>42</sup>. Intéressons-nous à présent à ces critères.

## **B. Les critères d'adhésion dits « Critères de Copenhague »**

### **a) Nécessité de critères identiques pour tous les candidats**

Lors des premières vagues d'élargissement, la Commission et le Conseil disposaient d'une plus grande marge de flexibilité pour définir les trajectoires de l'adhésion, adaptées aussi bien aux besoins du pays candidat qu'aux intérêts des États membres. A présent, l'Union européenne doit traiter d'un problème plus important avec une marge de manœuvre réduite. La Commission européenne a en effet déclaré que « au fur et à mesure que le cadre juridique, économique et politique de la Communauté s'est développé, les obligations inhérentes à la qualité de membres sont devenues plus difficiles à remplir<sup>43</sup> ». C'est pourquoi il est essentiel que les critères d'adhésion soient définis très rigoureusement. L'UE a dû adopter des critères valables pour tous les candidats<sup>44</sup>. Le traité de Rome, l'Acte Unique européen et ensuite le traité de Maastricht se sont révélés être des instruments non suffisants à la détermination des critères en matière d'adhésion. C'est lors du Conseil européen de Copenhague en 1993 que les critères ont été définis et formulés de manière claire pour la première fois, d'où leur appellation « Critères de Copenhague »<sup>45</sup>.

Ils forment l'ensemble des conditions à remplir par tout État candidat pour devenir membre de l'Union européenne. Ils se divisent en critères politiques, critères économiques et critère de l'acquis communautaire. Ils sont respectivement définis comme suit : le pays candidat doit présenter des institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection; une économie de marché viable et la capacité à faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'UE; l'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, notamment la capacité à mettre en œuvre avec efficacité les règles, les normes et les politiques qui forment le corpus législatif de l'UE et à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire. Le pays candidat doit accepter l'acquis communautaire dans sa totalité<sup>46</sup>.

Concernant les critères politiques, ces derniers étaient déjà dessinés sous l'impulsion des institutions. Le Conseil européen a déclaré lors d'un sommet en avril 1978 que les principes de démocratie et de respect des droits de l'homme « constituent des éléments

---

<sup>42</sup> Modification apportée par l'article 1<sup>er</sup> §57 c) du Traité de Lisbonne.

<sup>43</sup> Commission européenne, « L'Europe et le défi de l'élargissement », *Bull. C.E.*, supplément n° 3/92, Bruxelles, 24 juin 1992, p. 11.

<sup>44</sup> J-F. DREVET, *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où?*, Paris, l'Harmattan, 2001, pp. 125 et 126.

<sup>45</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen, SN 180/1/93 REV1, Copenhague, 21 et 22 juin 1993, p. 25.

<sup>46</sup> GLOSSAIRE, « Critères d'adhésion (critères de Copenhague) », disponible sur [http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhague.html?locale=fr](http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html?locale=fr).

essentiels de l'appartenances aux Communautés européennes »<sup>47</sup>. La Commission s'est également exprimée sur la question dans une procédure devant la Cour de justice de l'Union en 1978, devant laquelle elle a formulé la portée de l'article 237 TCEE. Celle-ci a affirmé que l'adhésion ne serait permise que si l'État garantit l'existence et la stabilité d'une démocratie pluraliste et l'effective protection des droits de l'homme<sup>48</sup>. Le Parlement s'est également prononcé en ce sens en 1979 en insistant sur le fait que ces principes sont « l'un des fondements essentiels de la Communauté »<sup>49</sup>.

Concernant les critères économiques, la Commission soulignait déjà l'importance d'une économie suffisamment forte du pays candidat pour s'insérer dans le marché unique et que l'adhésion présupposait une économie de marché viable et concurrentielle<sup>50</sup>.

Dès ses débuts, la Communauté a avancé que les nouveaux membres devaient être sur un pied d'égalité avec les pays déjà membres. Ils doivent être traités comme s'ils avaient toujours été membres, d'où l'exigence de la reprise de l'acquis communautaire<sup>51</sup>.

## **b) Les contours des critères d'adhésion**

La déclaration faite à Copenhague doit être replacée dans son contexte. Il s'agissait pour l'Union de répondre à la demande d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, dits « PECO », au lendemain de l'effondrement du bloc communiste. Après la chute du mur de Berlin, la Communauté européenne a décidé de leur apporter son soutien. Un rapprochement UE/PECO a très vite été opéré, donnant notamment lieu à la signature d'accords d'associations, adoptés dans le but d'intensifier les échanges économiques entre l'Union et ces pays<sup>52</sup>. Le retour de leur croissance économique a incité l'Union à accélérer le processus d'élargissement à partir de 1993<sup>53</sup>. Les critères de Copenhague ont alors été formulé par le Conseil européen de Copenhague pour préciser les conditions selon lesquelles « les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne<sup>54</sup> », et pour les inciter à accélérer leurs réformes afin qu'ils soient les plus proches possible des pays déjà membres.

---

<sup>47</sup> Conseil européen, « déclaration on democracy », Copenhague, 7 et 8 avril 1978, *J.O.C.E.*, n° C 103, 28 avril 1978, p.1.

<sup>48</sup> C.J.C.E., 22 novembre 1978, (Lothar Mattheus c. Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost), 93/78, *Rec. C.J.C.E.*, p. 2208.

<sup>49</sup> Résolution du Parlement européen du 18 janvier 1978 sur les perspectives d'élargissement de la Communauté, *J.O.C.E.*, n° C 39, 12 février 1979, p. 47.

<sup>50</sup> Commission européenne, « L'Europe et le défi de l'élargissement », *Bull. C.E.*, supplément n° 3/92, Bruxelles, 24 juin 1992, p. 11.

<sup>51</sup> F. HOFFMEISTER, *op. cit.*, (voy. note 26), spéc. p. 97.

<sup>52</sup> C. SCHNEIDER et E. TUCNY, « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, 2002, pp. 11 à 44.

<sup>53</sup> M. GUYADER, « L'élargissement de l'Union européenne à la suite du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XLII, n°3, Bruxelles, De Boeck, 2003, pp. 35 à 45.

<sup>54</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen, n°180/1/93 REV1, Copenhague, 21 et 22 juin 1993, p. 25.

Bien qu'élaborés pour les PECO, ces critères ont vocation à s'appliquer à tous les pays candidats, y compris la Turquie. Ce sont à présent les critères de référence pour toute adhésion. Lors du Conseil européen d'Essen de décembre 1994<sup>55</sup>, il a été décidé de donner un dynamisme nouveau au processus de rapprochement avec les PECO. Une stratégie a alors été mise en place, en tenant compte des besoins de chacun, avec pour objectif final de fournir un plan de route adéquat aux pays associés qui se préparent à l'adhésion à l'Union<sup>56</sup>. C'est l'idée d'une stratégie de préadhésion qui est ainsi lancée.

Les critères ont été clarifiés notamment lors du Conseil européen de Madrid de décembre 1995<sup>57</sup>. L'accent est mis sur la nécessité, pour les pays candidats, d'adapter leurs structures administratives et juridiques afin de permettre la transposition en droit national de la législation européenne, et surtout, de pouvoir en garantir l'application. Avec cette vérification de la capacité administrative de mise en œuvre de l'acquis ajoutée par le Conseil européen de Madrid, les critères d'évaluation des efforts à fournir par les pays candidats forment à présent un ensemble complet<sup>58</sup>.

De plus, les critères de Copenhague ont été élargis aux relations internationales. Il est demandé aux pays candidats de ne pas « importer de conflits frontaliers dans l'Union ». Les États candidats se doivent d'entretenir des relations de « bon voisinage », et doivent s'engager à résoudre d'éventuels différends frontaliers non réglés dans le respect du principe de règlement pacifique des différends énoncés par la Charte des Nations Unies<sup>59</sup>.

En définitive, les critères de Copenhague servent à rendre plus visibles les critères d'adhésion, à côté du critère d'« européanité », et à formuler leur contenu de manière concrète, claire et précise.

### C. Le processus d'élargissement de l'Union européenne

Les principes découlant de l'article 49 TUE et les critères d'adhésion étant précisés, il paraît judicieux de s'intéresser à présent à la manière dont ces éléments sont articulés dans la pratique et aux différentes étapes qui composent le processus, allant du dépôt de candidature d'un pays à son adhésion officielle. Pour ce faire, référence peut être faite au prescrit de l'article 49 TUE, mais aussi au grand nombre de documents politiques et juridiques qui complètent le droit de l'élargissement de l'Union.

Deux phases se distinguent à la lecture de l'article. Il est d'abord fait référence aux différentes décisions qui sont prises par les institutions en ce qui concerne l'adhésion, à savoir

---

<sup>55</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen, Essen, 9 et 10 décembre, 1994, *Bull. C.E.*, n°12, décembre 1994.

<sup>56</sup> Fiche thématique sur la stratégie de préadhésion en vue de l'élargissement de l'Union européenne, *P.E. Doc.*, C 4 n° 167.631/98, 17 juin 1998, p. 4 et 5, disponible sur [www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/24a1fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/24a1fr.pdf).

<sup>57</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen, n°2.08 MAD, Madrid, 15 et 16 décembre 1995.

<sup>58</sup> J-F. DREVET, *op. cit.*, (voy. note 44), p. 130.

<sup>59</sup> Commission européenne, « Agenda 2000 - pour une Union plus forte et plus large », *COM(00) 97 final*, Bruxelles, 15 juillet 1997.

la décision du Conseil de l'Union européenne de démarrer la procédure, l'avis de la Commission, l'approbation du Parlement et la décision du Conseil d'approuver l'adhésion<sup>60</sup>. Le deuxième paragraphe fait référence à l'adoption d'un traité d'adhésion entre les États membres et le pays candidat ainsi qu'à sa ratification<sup>61</sup>. En pratique, ces différentes phases s'entremêlent, les événements ne se déroulent pas de manière aussi nette que le prescrit l'article<sup>62</sup>. S'articulent à cela les différents statuts que l'État désireux de devenir membre se voit octroyer au long du processus.

Celui-ci démarre par le dépôt de candidature de l'État au Conseil qui informe le Parlement européen, la Commission et les parlements nationaux de cette candidature. Le Conseil décide à l'unanimité<sup>63</sup> si la procédure doit être enclenchée, au regard de la double condition posée par l'article 49 TUE, le critère géographique et le critère des valeurs. Le pays qui soumet sa demande devient un pays candidat potentiel<sup>64</sup>. Le fait de rencontrer tous les critères ne garantit cependant pas que la demande soit acceptée par le Conseil. Le seul droit reconnu au pays est de demander à devenir membre, ce qui ne signifie pas qu'une telle demande doit être acceptée.<sup>65</sup>

Le statut de pays candidat est accordé par le Conseil européen après que la Commission ait rendu un avis favorable<sup>66</sup>. Ce statut permet au pays candidat de poursuivre activement l'objectif d'adhésion et éventuellement de démarrer les négociations d'adhésion<sup>67</sup>. Une stratégie de préadhésion est mise en place et permet un dialogue structuré entre les institutions de l'Union et les États candidats. Elle vise à offrir un programme de préparation au pays candidat, notamment en offrant une aide financière pour pouvoir l'aider à entreprendre les réformes politiques, économiques et institutionnelles nécessaires. Le cadre de la stratégie est bilatéral, il se concrétise par l'adoption d'un partenariat pour l'adhésion du côté de l'UE et d'un programme national d'adoption de l'acquis du côté du pays candidat.

Le rôle de la Commission revêt une importance toute particulière à ce stade du processus et pour les développements à venir. L'article 49 TUE précise expressément que la Commission doit être consultée après toute demande d'adhésion. Dans le cadre de la stratégie de préadhésion, il a été décidé, depuis le Conseil européen de Luxembourg, que la Commission serait chargée d'élaborer des rapports réguliers adressés au Conseil sur les progrès réalisés pour chaque pays candidat avec lequel les négociations n'ont pas encore démarré<sup>68</sup>. Le premier rapport a été rendu en 1998 et par la suite selon une périodicité régulière.

---

<sup>60</sup> Article 49 §1<sup>er</sup> TUE.

<sup>61</sup> Article 49 §2 TUE.

<sup>62</sup> F. HOFFMEISTER, *op. cit.*, (voy. note 26), p. 100.

<sup>63</sup> La nécessité d'une décision prise à l'unanimité s'explique par le fait que l'ensemble du processus d'adhésion est basée sur un consensus entre les États membres.

<sup>64</sup> SYNTHÈSES DE LA LÉGISLATION DE L'UE, « Rejoindre l'UE : le processus d'adhésion », disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A114536>.

<sup>65</sup> D. KOCHENOV, *op. cit.* (voy. note 22), spéc. p. 23.

<sup>66</sup> SYNTHÈSES DE LA LÉGISLATION DE L'UE, « Rejoindre l'UE : le processus d'adhésion », (voy. note 64).

<sup>67</sup> D. KOCHENOV, *op. cit.*, (voy. note 22), spéc. p. 29.

<sup>68</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen, SN 400/97, Luxembourg, 12 et 13 décembre 1997, point 23.

Il convient de souligner que l'UE, elle-même, doit être capable d'absorber de nouveaux membres. C'est la capacité d'intégration, mise en avant lors du Conseil européen de Copenhague de 1993. Cela implique la capacité de l'Union à poursuivre son approfondissement tout en s'élargissant. Elle « se mesure à la faculté de l'UE d'accueillir de nouveaux membres à un moment donné ou à une période donnée, sans mettre en péril les objectifs politiques établis par les traités »<sup>69</sup>.

L'article 49 TUE ne précise pas si les critères d'adhésion doivent être considérés comme un prérequis à l'ouverture des négociations d'adhésion, ou s'il est suffisant de rencontrer les critères au moment de l'adhésion effective. En pratique, les critères politiques sont considérés comme un prérequis nécessaire à l'ouverture des négociations. La conformité aux deux autres critères doit seulement être démontrée avant l'adhésion effective<sup>70</sup>.

L'étape suivante est l'ouverture des négociations lorsque les critères politiques sont remplis<sup>71</sup>. Celles-ci se déroulent dans le cadre de conférences intergouvernementales entre les gouvernements des États membres et celui du pays candidat. Un cadre de négociation est adopté pour fixer les principes et les procédures à suivre. Le corpus législatif de l'UE, l'acquis, est divisé en chapitres qui correspondent chacun à un domaine politique qui doit être incorporé par l'État candidat dans son ordre juridique interne, et appliqué au plus tard à la date d'adhésion du pays à l'UE<sup>72</sup>. Les négociations sont menées chapitre par chapitre.

La Commission évalue les progrès réalisés par le pays candidat au travers de rapport qu'elle adresse aux institutions. L'ouverture de chaque chapitre est décidée à l'unanimité par le Conseil de l'UE et l'ensemble du processus de négociation ne sera achevé définitivement que lorsque que chaque chapitre aura été clôturé. L'adhésion doit être approuvée par le Conseil à l'unanimité après approbation du Parlement. Le résultat des négociations est incorporé dans un traité d'adhésion qui doit être signé par chaque État membre et le pays candidat qui acquiert alors le statut d'État adhérent. Il doit ensuite être ratifié par le pays adhérent et chaque État membre suivant ses propres règles constitutionnelles. L'État devient finalement État membre de l'Union européenne.

---

<sup>69</sup> Commission européenne, « Stratégie d'élargissement et principaux défis 2006-2007 et rapport spécial joint en annexe sur la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres », COM (06) 649 final, Bruxelles, 8 novembre 2006, p. 18.

<sup>70</sup> F. HOFFMEISTER, *op. cit.*, (voy. note 26), p. 99.

<sup>71</sup> Il convient de préciser que le processus d'adhésion au sens strict ne débute qu'à partir de la décision du Conseil d'ouvrir les négociations.

<sup>72</sup> Commission européenne, « Steps towards joining », mis à jour le 27 juin 2013, [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index_en.htm).

### **III. LA TURQUIE RECONNUE CANDIDATE A L'ADHESION ET LA STRATEGIE DE PREADHESION**

#### **A. Le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999**

Les divers principes du processus d'adhésion étant désormais posés, il y a lieu de s'intéresser au cas particulier de la Turquie qui, rappelons-le, a déposé sa candidature en 1987. La candidature de cette dernière n'a pas été retenue par le Conseil européen de Luxembourg en 1997. Il a confirmé « l'éligibilité de la Turquie à l'Union européenne » mais a ajouté que « les conditions politiques et économiques permettant d'envisager des négociations d'adhésion ne sont pas réunies »<sup>73</sup>. Une stratégie européenne pour la Turquie a été mise en place et sert de base pour développer les relations entre la Turquie et l'Union<sup>74</sup>.

C'est lors du Conseil européen d'Helsinki, en 1999, que le statut de candidat a été reconnu à la Turquie, sur recommandation de la Commission formulée dans son rapport régulier de progrès de 1999<sup>75</sup>. Le Conseil européen a affirmé « se réjouir des éléments positifs qui ont récemment marqué l'évolution de la situation en Turquie, [...] de l'intention de la Turquie de poursuivre ses réformes en vue de satisfaire aux critères de Copenhague. La Turquie est un pays candidat, qui a vocation à rejoindre l'Union sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux autres pays candidats »<sup>76</sup>. Le sommet d'Helsinki est considéré comme un tournant dans les relations entre la Turquie et l'Union européenne, sa vocation européenne ayant été officiellement reconnue.

L'exemple de la Turquie démontre qu'un État partiellement situé en Europe peut demander à devenir membre et, par conséquent, rencontrer le critère géographique d'« européanité ». Pour la Turquie, le fait que le pays est « européen » dans le sens de l'article 49 TUE a été affirmé bien avant que le statut de candidat lui ait été accordé, précisément lors de la signature de l'accord d'Ankara<sup>77</sup>.

#### **B. La stratégie de préadhésion de la Turquie**

Afin de lui permettre de se conformer aux critères politiques de Copenhague en vue de l'ouverture des négociations, la Turquie a bénéficié d'une stratégie de préadhésion lui offrant ainsi un programme cohérent d'adhésion tout en lui permettant de se familiariser avec les

---

<sup>73</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen, SN 400/97, Luxembourg, 12 et 13 décembre 1997, point 31.

<sup>74</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen, SN 150/1/98 REV1, Cardiff, 15 et 16 juin 1998, point 68.

<sup>75</sup> SYNTHÈSES DE LA LÉGISLATION DE L'UE, « Stratégie de préadhésion de la Turquie », disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:e40113&from=FR>.

<sup>76</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen, 000300/1/99, Helsinki, 10 et 11 octobre 1999, point 12.

<sup>77</sup> D. KOCHENOV, *op. cit.*, (voy. note 22), spéc. p. 29

procédures et les politiques de l'Union<sup>78</sup>. Pour ce faire, un partenariat pour l'adhésion est adopté, comme le prévoit le règlement n°390/2001 du Conseil du 26 février 2001<sup>79</sup>, soulignant les priorités à court et moyen terme. Celui pour la Turquie a été officiellement adopté le 8 mars 2001 et constitue l'un des éléments clés de la stratégie de préadhésion, avec l'aide financière mise en place pour encourager et appuyer les réformes entreprises<sup>80</sup>. L'aide financière peut être suspendue en cas de non-respect des engagements de la Turquie ou si les efforts pour satisfaire aux critères sont insuffisants<sup>81</sup>. Cette possibilité rend de facto les critères politiques de Copenhague légalement exécutoires, l'assistance financière étant directement dépendante des progrès réalisés par le pays candidat<sup>82</sup>.

Le Commissaire Günther Verheugen<sup>83</sup> a proclamé que « le partenariat pour l'adhésion est un peu comme une carte routière indiquant à la Turquie les critères à suivre pour adhérer à l'Union européenne [...]. C'est là un signe évident de l'engagement de l'Union vis-à-vis de la Turquie, qui aura pour effet d'inciter ce pays à mettre en œuvre les réformes dont il a grand besoin, tant sur le plan économique que politique »<sup>84</sup>. Le partenariat évolue en fonction des progrès réalisés et des efforts à poursuivre et est ainsi révisé et mis à jour compte tenu des réformes déjà effectuées par le pays candidat. Le partenariat pour l'adhésion de la Turquie a été révisé en 2003<sup>85</sup>, en 2006<sup>86</sup> et en 2008<sup>87</sup>.

Pour permettre la réalisation des objectifs définis, la Turquie a adopté de son côté un programme national pour la reprise de l'acquis communautaire. Ce document a été soumis à la Commission en mars 2001<sup>88</sup>. La réaction des institutions de l'Union à ce programme national a été raisonnablement favorable. Satisfaisantes dans l'ensemble, les actions proposées dans le programme étaient néanmoins en deçà des attentes soulignées dans le partenariat pour l'adhésion. Les propositions envisagées ne permettaient pas d'atteindre le seuil fixé par l'Union pour ouvrir les négociations, tournant symbolique du processus<sup>89</sup>. Des

---

<sup>78</sup> SYNTHÈSES DE LA LÉGISLATION DE L'UE, « Stratégie de préadhésion de la Turquie », (voy. note 75).

<sup>79</sup> Règlement (CE) n°390/2001 du Conseil du 26 février 2001 concernant l'assistance à la Turquie dans le cadre de la stratégie de préadhésion, et notamment l'instauration d'un partenariat pour l'adhésion, *J.O.C.E.*, L.58, 28 février 2001, p. 1.

<sup>80</sup> Décision du Conseil du 8 mars 2001 concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la République de Turquie, 2001/235/CE, 1<sup>er</sup> considérant, *J.O.C.E.*, L.85, 24 mars 2001, p.13.

<sup>81</sup> Règlement (CE) n° 390/2001, article 4.

<sup>82</sup> D. KOCHENOV, *op. cit.*, (voy. note 22), p. 35.

<sup>83</sup> Günther Verheugen est un homme politique allemand et fut commissaire en charge de l'élargissement entre 1999 et 2004.

<sup>84</sup> Communiqué de presse de la Commission concernant l'adoption du partenariat pour l'adhésion avec la Turquie, IP/01/332, Bruxelles, 8 mars 2001, disponible sur [www.europa.eu/rapid/press-release\\_IP-01-332\\_fr.htm](http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-01-332_fr.htm).

<sup>85</sup> Décision du Conseil du 19 mai 2003 concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la Turquie, 2003/398/CE, *J.O.C.E.*, L.145, 12 juin 2003, p.40.

<sup>86</sup> Décision du Conseil 2006/35/CE, abrogée.

<sup>87</sup> Décision du Conseil du 18 février 2008 relative aux principes, aux priorités et aux conditions du partenariat pour l'adhésion de la République de Turquie et abrogeant la décision 2006/35/CE, 2008/157/CE, *J.O.C.E.*, L.51 28 février 2008, p. 4.

<sup>88</sup> Programme national pour la reprise de l'acquis communautaire, disponible sur le site du Ministère des affaires étrangères de la République de Turquie, [www.ab.gov.tr/?p=194&l=2](http://www.ab.gov.tr/?p=194&l=2).

<sup>89</sup> Z. ÖNIS, « Domestic Politics, International Norms and Challenges to the States: Turkey-EU Relations in the post-Helsinki Era », *Turkish Studies*, 2003, pp. 9 à 34.



versions révisées de ce programme ont été adoptées en 2003 et 2008<sup>90</sup>, parallèlement aux partenariats pour l'adhésion.

La Commission a publié une série de rapports réguliers sur les progrès réalisés par la Turquie dans sa préparation à l'adhésion, couvrant les années 1998 à 2004. Les rapports rendus à partir de 1998 par la Commission dans le cadre de la stratégie européenne pour la Turquie étaient fondés sur l'article 28 de l'accord d'association, la Turquie n'étant pas encore reconnue candidate à l'Union<sup>91</sup>, et les rapports suivants ont été adoptés dans le cadre de la stratégie de préadhésion.

Le Conseil européen de Copenhague, qui s'est réuni en décembre 2002, a indiqué dans ses conclusions que « si, en décembre 2004, le Conseil européen décide, sur la base d'un rapport et d'une recommandation de la Commission, que la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague, l'Union européenne ouvrira sans délai des négociations d'adhésion avec ce pays<sup>92</sup> ». La Commission a reconnu en 2004 que la Turquie avait sensiblement progressé dans son processus de réforme politique, ayant opéré de profonds changements constitutionnels et législatifs, respectant les priorités définies dans le partenariat pour l'adhésion<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Le programme de 2008 est le premier programme que la Turquie a adopté en tant que pays négociateur. Il met donc également en place ses priorités dans le processus de l'adhésion en plus des objectifs à court et moyen terme définis par le partenariat pour l'adhésion.

<sup>91</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen, SN 150/1/98 REV1, Cardiff, 15 et 16 juin 1998, points 64 et 68.

<sup>92</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen, 1591/02, Copenhague, 12 et 13 décembre 2002, point 19.

<sup>93</sup> Recommandation de la Commission européenne sur les progrès effectués par la Turquie sur la voie de l'adhésion, COM(04) 656 final, Bruxelles, 6 octobre 2004, p. 9.

## DEUXIÈME PARTIE : L'APTITUDE DE LA TURQUIE À REMPLIR LES CRITÈRES POLITIQUES DE COPENHAGUE ET LES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION

### IV. LA SITUATION DE LA TURQUIE A L'OUVERTURE DES NEGOCIATIONS

La position concrète de la Turquie au regard des critères de Copenhague à l'aube de l'ouverture des négociations est analysée à travers le rapport de progrès de la Commission publié en décembre 2004. Ce rapport a été préparé dans la perspective du Conseil européen de Bruxelles se déroulant fin 2004, et fait le bilan de l'évolution et des progrès réalisés par la Turquie depuis le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, afin d'évaluer si elle satisfait aux critères politiques et d'envisager l'ouverture des négociations.

L'aptitude de la Turquie au regard des critères politiques, économiques et de l'acquis communautaire est analysée dans le rapport pour chaque critère dans une catégorie distincte, reprenant les progrès réalisés par la Turquie et les efforts restant à fournir.

La décision du Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999 a joué un rôle catalyseur important dans la vaste entreprise de réformes constitutionnelles et législatives engagées par la Turquie, en l'encourageant à accomplir des progrès significatifs. Dans son rapport de 2004, la Commission fait le point sur la question de la démocratie et de l'État de droit, la question des droits de l'homme et la protection des minorités, le conflit que connaît la Turquie avec la République de Chypre et le règlement pacifique des différends frontaliers. Après des décennies de progrès sporadiques, une convergence constitutionnelle vers les normes européennes est constatée. Des réformes constitutionnelles ont été entreprises et des « paquets législatifs » ont été adoptés par le Parlement. Cependant, l'esprit des réformes ne s'est pas encore fait ressentir à ce stade dans les actes adoptés par les instances exécutives et judiciaires turques<sup>94</sup>. La présente analyse se limitera à la question du rôle joué par l'armée, des droits de l'homme, des minorités et de Chypre.

En Turquie, l'armée a toujours joué un rôle important, intervenant dans la vie politique par le biais du Conseil de sécurité nationale<sup>95</sup>, s'arrogeant le rôle de protecteur du régime et de garant de la laïcité<sup>96</sup>. L'absence de contrôle civil sur l'armée a longtemps été source de préoccupation, le Parlement a ainsi voté une série de lois réduisant le rôle de l'armée et les attributs du Conseil de sécurité nationale. Un civil y a été désigné pour la première fois au poste de secrétaire général.

---

<sup>94</sup> Rapport régulier 2004 de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, SEC(04) 1201, Bruxelles, 6 octobre 2004, p. 4.

<sup>95</sup> Le Conseil de sécurité nationale (MKG) est une institution turque composée de civils et de militaires, possédant par le passé un véritable rôle de surveillance et de contrôle et devenu aujourd'hui un organe essentiellement consultatif.

<sup>96</sup> J. MARCOU et Y. GÜRBÜZ, « L'armée turque et le laïcisme », *Cahiers d'Études sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien*, n°19, 1995, pp. 229 à 234.

La question du respect des droits de l'homme est primordiale, l'Union étant fondée sur des valeurs de respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme. La Constitution turque telle qu'adoptée en 1982 garantit les droits de l'homme de base à tout citoyen turc. De plus, la Turquie a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme en 1954, et depuis la ratification du protocole additionnel n°13 à la Convention, la peine de mort est abolie en toutes circonstances. Depuis 2002, la Turquie a redoublé d'efforts pour mettre à exécution les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme. La situation en matière de liberté de la presse s'est améliorée et celle-ci a été renforcée par des amendements constitutionnels et une nouvelle loi sur la presse.

En ce qui concerne la protection des minorités et l'exercice des droits culturels, la constitution a été modifiée afin de lever l'interdiction concernant l'utilisation d'autres langues et des émissions de radios et de télévision en langues étrangères ont également été autorisées. Une plus grande tolérance est ainsi apportée aux autres cultures.

Il reste que l'ensemble de ces mesures n'a été qu'un point de départ, et des lacunes en matière de droits de l'homme et de protection des minorités sont soulignées par la Commission dans son rapport, notamment concernant la liberté d'expression, d'association et de religion, faisant toujours l'objet de violations. La poursuite de journalistes ou de citoyens pour des opinions exprimées, l'usage de la force sur des manifestants ou la difficulté rencontrée par les communautés non-musulmanes dans la pratique de leur culte constituaient des atteintes aux droits déjà mises en avant par la Commission. Le droit culturel des minorités a été reconnu, mais en pratique, des restrictions considérables sont pointées, notamment à l'égard des kurdes. Il convient de renforcer et de mettre en œuvre l'ensemble des dispositions relatives aux respect des droits fondamentaux.

Concernant l'île de Chypre, depuis 1974, l'armée turque occupe une partie du territoire de l'île. Une ligne de démarcation sépare ainsi le Sud du Nord de l'île qui s'est autoproclamé République turque de Chypre du Nord et qui est reconnue par la seule Turquie. Le rejet par les chypriotes grecs du plan Annan<sup>97</sup> qui visait à la réunification de l'île sur la base d'un système fédéral où les deux nations chypriotes auraient été représentées, eu comme conséquence que Chypre est devenue membre de l'Union en 2004 en étant divisée. La zone turque fait donc partie de l'Union européenne *de jure* mais n'est reconnue *de facto* que par la Turquie. Celle-ci a été invitée à trouver un compromis acceptable avec Chypre.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la Commission a estimé que la Turquie remplissait *suffisamment* les critères politiques de Copenhague et a ainsi recommandé au Conseil l'ouverture des négociations<sup>98</sup>. Toutefois, des conditions préalables ont été fixées. Il a été enjoint à la Turquie de mettre en vigueur des lois jugées essentielles dans un État de droit respectant les droits de l'homme, à savoir la loi sur les associations, le nouveau code pénal, la loi sur les cours d'appel intermédiaires et d'adopter un code de procédure pénale, une loi portant création de la police judiciaire ainsi qu'une loi sur l'exécution des peines et des

---

<sup>97</sup> Le plan Annan, du nom de l'ancien secrétaire des Nations unies Kofi Annan, a été soumis aux deux populations chypriotes par référendum le 24 avril 2004.

<sup>98</sup> Recommandation de la Commission européenne sur les progrès effectués par la Turquie sur la voie de l'adhésion, COM(04) 656 final, Bruxelles, 6 octobre 2004, p. 9 ; Conclusions de la présidence du Conseil européen, 16238/04, Bruxelles, 16 et 17 décembre 2004, point 22.

mesures. La deuxième condition est la signature d'un protocole additionnel à l'accord d'Ankara qui étend l'accord d'association aux 10 nouveaux États membres de l'Union européenne<sup>99</sup>. On est ici face à une ouverture conditionnée des négociations.

---

<sup>99</sup> Référence est ici faite aux États membres des cinquième et sixième élargissements, en 2004 et 2007. Il s'agit de la République tchèque, la République d'Estonie, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la République de Hongrie, la République de Malte, la République de Pologne, la République de Slovénie et la République slovaque.

## V. LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE DU 3 OCTOBRE 2005 ET LE MODELE *SUI GENERIS* DE NEGOCIATION

Au premier juin 2005, la Turquie remplissait la première condition imposée à l'ouverture des négociations, les textes législatifs ayant été adoptés ou étant entrés en vigueur<sup>100</sup>. Le protocole additionnel à l'accord d'Ankara a quant à lui été signé le 29 juillet 2005<sup>101</sup>. Les conditions étaient ainsi respectées pour pouvoir démarrer les négociations.

Les négociations d'adhésion avec les différents pays candidats sont fondées sur un cadre de négociation, qui est adopté en fonction des mérites propres de chaque candidat, de sa situation et de ses caractéristiques spécifiques<sup>102</sup>. C'est lors du Conseil des affaires générales et relations extérieures se déroulant à Luxembourg le 3 octobre 2005 que le cadre de négociation qui avait été présenté durant l'été par la Commission a été approuvé, et que se sont ouvertes les négociations d'adhésion<sup>103</sup>. Par cette décision, les relations entre la Turquie et l'Union sont passées à un niveau supérieur, la Turquie étant désormais autour de la table pour convenir de la méthode et du moment opportun pour adopter et mettre en œuvre efficacement les règles et procédures de l'Union<sup>104</sup>.

Les négociations visent à s'assurer que le pays candidat transpose progressivement et effectivement l'acquis dans sa législation et réglementation nationale et accepte les objectifs politiques des traités. Celui-ci est ainsi préparé à assumer ses obligations de futur État membre pour le moment clé de l'adhésion. Le modèle de négociation adopté pour la Turquie est assez particulier et reflète les défis spécifiques liés à l'adhésion de celle-ci<sup>105</sup>. Le cadre de négociation, qui reprend les principes, le contenu et la procédure à suivre, prévoit une adhésion conditionnée à l'adoption d'un nombre important de réformes. Le déroulement du processus se distingue en partie de celui connu jusque-là par les anciens États candidats<sup>106</sup>.

---

<sup>100</sup> Commission européenne, « Questions fréquemment posées en ce qui concerne les négociations d'adhésion et les relations Turquie-UE », MEMO/05/227, Bruxelles, 29 juin 2005.

<sup>101</sup> Protocole additionnel à l'accord établissant une association entre la Communauté économique européenne et la République de Turquie à la suite de l'élargissement de l'Union européenne, signé à Bruxelles le 29 juillet 2005, *J.O.U.E.*, L. 254, 30 septembre 2005, p. 58.

<sup>102</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen, 16238/04, Bruxelles, 16 et 17 décembre 2004, point 23.

<sup>103</sup> Communiqué de presse de la 2678<sup>ième</sup> session du CAG, 12514/05 Presse 241, Luxembourg, 3 octobre 2005, p. 7.

<sup>104</sup> Commission européenne, « Élargissement », *Comprendre les politiques de l'Union européenne*, 2015, p. 7.

<sup>105</sup> Recommandation de la Commission européenne sur les progrès effectués par la Turquie sur la voie de l'adhésion, COM(04) 656 final, Bruxelles, 6 octobre 2004, p. 7.

<sup>106</sup> C.Z. PIRIM, *op. cit.*, (voy. note 15), pp. 496 à 504.

## A. Principes et contenu des négociations : la spécificité des relations entre l'Union européenne et la Turquie

Les caractéristiques de la stratégie de négociation adoptée pour la Turquie feront ici l'objet d'une attention particulière, compte tenu de la spécificité de certaines dispositions qui doivent notamment leur présence au caractère sensible de l'adhésion de la Turquie<sup>107</sup>.

Le cadre de négociation reflète le caractère ouvert de celles-ci. Contrairement aux élargissements précédents, le processus est ici incertain. Une disposition du cadre de négociation stipule que « si l'objectif commun des pourparlers est l'adhésion, il s'agit ici d'un processus ouvert dont l'issue ne peut être garantie à l'avance<sup>108</sup> ». Un tel libellé n'avait pas été prévu lors des élargissements antérieurs. Un élément qui renforce d'autant plus le caractère ouvert des négociations est la référence implicite à un éventuel partenariat privilégié ou à une autre modalité d'intégration<sup>109</sup>, comme alternative à l'adhésion. Le cadre de négociation précise bien qu'en cas d'incapacité pour la Turquie d'assumer toutes les obligations de l'adhésion, il faudra veiller à ce qu'elle soit tout de même ancrée dans les structures européennes par « un lien le plus fort possible »<sup>110</sup>. L'Union se réserve ainsi la possibilité de tester diverses modalités d'intégration.

En outre, le cadre de négociation contient une disposition qui précise que la Commission européenne est chargée de surveiller, durant la durée des négociations, la capacité de l'Union à assimiler la Turquie comme un nouveau membre<sup>111</sup>. Cette clause élargit de manière considérable le droit discrétionnaire de l'Union concernant la question de l'acceptation ou non de l'adhésion. Sont prises en compte non seulement la capacité du pays candidat à intégrer l'Union mais également la capacité institutionnelle de l'UE à assimiler de nouveaux membres<sup>112</sup>.

Il est également prévu qu'un levier puisse être actionné pendant les négociations pour les suspendre<sup>113</sup>. En accord avec le TUE, le Conseil peut, de sa propre initiative ou sur requête d'un tiers des États membres, recommander au Conseil la suspension des négociations en cas de violation grave et persistante des principes de libertés, de démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit. La Commission fixe les

---

<sup>107</sup> La Croatie, avec qui l'Union a ouvert les négociations en même temps que la Turquie, a également été soumise à certaines de ces règles.

<sup>108</sup> Cadre de négociation pour la Turquie adopté lors de la 2678<sup>e</sup> session du CAG, 12514/05 Presse 241, Luxembourg, 3 octobre 2005, point 2.

<sup>109</sup> Un tel partenariat privilégié permettrait de renforcer l'intégration entre la Turquie et l'Union dans le domaine douanier et de réaliser une intégration dans le domaine de la sécurité, permettant de garder la Turquie dans la structure de sécurité et de défense européenne. Pour de plus amples informations, voir C.Z. PIRIM, *op. cit.*, (voy. note 15), pp. 505 et s.

<sup>110</sup> Cadre de négociation, point 2 *in fine* ; Conclusions de la présidence du Conseil européen, 16238, Bruxelles, 16 et 17 décembre 2004, point 23.

<sup>111</sup> Cadre de négociation, point 3.

<sup>112</sup> C. KARAKAS, « UE-Turquie : l'hypothèse de l'intégration graduelle », *Politique étrangère*, n°3, 2006, pp. 663 à 673.

<sup>113</sup> Cette possibilité existait également pour l'adhésion de la Slovaquie. Elle a été évoquée lorsque la Slovaquie était sur le point d'élire un gouvernement antidémocratique.

conditions à remplir pour que les négociations soient reprises<sup>114</sup>.

L'acceptation par la Turquie des droits et obligations découlant de l'acquis peut rendre nécessaire des adaptations spécifiques, compte tenu de certaines caractéristiques propres à la Turquie découlant notamment de sa taille, de ses frontières ou de son héritage culturel. De longues périodes transitoires, des dérogations ou encore des clauses de sauvegardes permanentes peuvent être envisagées, notamment dans les domaines de la libre circulation des personnes et de l'agriculture où l'alignement peut s'avérer plus contraignant. Cependant, ces adaptations ne doivent pas conduire à modifier la substance même des règles et des polices de l'Union. Ceci constitue l'une des particularités les plus importantes de la stratégie prévue dans le cadre de négociation<sup>115</sup>.

Enfin, le cadre de négociation précise les exigences sur la base desquelles les progrès de la Turquie sont mesurés. La Turquie doit principalement respecter les critères de Copenhague, mais doit aussi honorer les obligations qu'elle a à l'égard des États membres. Elle doit s'engager sans équivoque à entretenir de bonnes relations de voisinage conformément à la Charte des Nations Unies, soutenir ses efforts en vue du règlement de la question chypriote et de la normalisation de ses relations bilatérales avec Chypre. Elle doit également se conformer à ses obligations découlant de l'accord d'association et de son protocole additionnel, qui implique l'application pleine et non discriminatoire du Protocole vis-à-vis de tous les États membres<sup>116</sup>.

## **B. Procédure des négociations**

Les négociations se déroulent au sein de conférences intergouvernementales, avec la participation de l'ensemble des États membres et de la Turquie. Le processus mis en place pour la Turquie est un processus long. Un bon indice pour le démontrer est que le cadre de négociation prévoit que l'adhésion de la Turquie n'est envisageable qu'après l'adoption du cadre financier commun pour la période débutant en 2014, en raison des conséquences financières d'une telle adhésion. Les négociations ne pouvaient donc aboutir à une adhésion dans le cadre des perspectives budgétaires de 2007-2013<sup>117</sup>.

La longueur du processus s'explique également par la méthode adoptée qui consiste à prévoir des critères de références contrôlés par la Commission qui, suivant le niveau de préparation de la Turquie dans un domaine concerné, recommande au Conseil l'ouverture ou la clôture de chacun des trente-cinq chapitres de négociation. Il s'agit d'exigences minimales que la Turquie doit remplir pour pouvoir avancer dans les négociations. Les décisions constatant l'ouverture ou la clôture d'un chapitre, ou encore la réouverture d'un chapitre provisoirement clôturé, sont prises à l'unanimité des États membres<sup>118</sup>. Le droit des États

---

<sup>114</sup> Cadre de négociation, point 5.

<sup>115</sup> Cadre de négociation, point 12.

<sup>116</sup> Cadre de négociation, point 6.

<sup>117</sup> Cadre de négociation, point 13.

<sup>118</sup> Cadre de négociation, point 21.

membres de décider de l'ouverture ou de la fermeture dépend de la mise en œuvre des réformes adoptées par la Turquie et du respect de ses obligations légales découlant de l'alignement sur l'acquis. Ce droit octroyé à chaque État membre a plutôt tendance à être perçu comme un droit qui permet de bloquer les négociations pour des considérations politiques plus que pour l'insuffisance de réformes effectuées dans un domaine précis. En pratique, cela a conduit à la politisation des négociations d'adhésion, pourtant techniques, ainsi qu'à de sérieux blocages<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> E. BONSE et A. RINKE, « Turkey-Verhandlungen werden politisiert », *Handelsblatt*, 24 mars 2006 ; C. KARAKAS, *op. cit.* (voy. note 112), pp. 663 à 673



## VI. LE DEROULEMENT DES NEGOCIATIONS

Les négociations sont basées sur les mérites de la Turquie et leur rythme dépend des progrès réalisés pour satisfaire aux exigences. L'ensemble du processus est contrôlé de manière régulière par la Commission et examiné par le Conseil. La Commission surveille également en permanence la capacité de l'Union à absorber la Turquie<sup>120</sup>.

### A. Chronologie des négociations d'adhésion

De leur ouverture à aujourd'hui, les négociations d'adhésion ont connu des périodes plus mouvementées et des périodes d'inactivité. Au lendemain de leur ouverture, le rythme des réformes qui ont été effectuées dans le cadre de l'union douanière et de la stratégie de préadhésion a ralenti. Le chapitre 25 « Science et recherche » a été le premier ouvert et a été provisoirement clôturé en juin 2006. Dès fin 2006, huit chapitres ont été gelés par le Conseil, la Turquie n'ayant pas respecté son obligation de mise en œuvre non-discriminatoire du protocole additionnel à l'accord d'Ankara vis-à-vis de la République de Chypre, en fermant son espace aérien et ses ports aux avions et bateaux chypriotes. Ces chapitres sont en lien avec les restrictions imposées par la Turquie<sup>121</sup>. Leurs ouverture et fermeture ne peuvent être décidées jusqu'à ce que la Commission vérifie que la Turquie remplit bien ses engagements relatifs au Protocole additionnel<sup>122</sup>.

En 2007, un nouvel élan est donné aux pourparlers avec l'ouverture en mars du chapitre 20 sur la politique d'entreprise et la politique industrielle. L'ouverture de ce chapitre a marqué le début d'une longue série sur la période s'étalant de 2007 à 2010, le rythme d'avancement a été plutôt positif<sup>123</sup>. La Commission, dans son rapport annuel de progrès de la Turquie, a estimé que les négociations devraient prendre au minimum 10 à 15 ans<sup>124</sup>.

Les années 2010, 2011 et 2012 sont synonymes de très peu de progression. L'Agenda positif pour la Turquie permettant l'instauration d'un mécanisme de dialogue complémentaire a été mis en place en mai 2012 pour tenter de donner une nouvelle impulsion aux négociations dans l'impasse après une période de stagnation<sup>125</sup>. De plus, au second semestre de l'année 2012, c'est au tour de Chypre d'exercer la présidence tournante de l'Union. Le premier

---

<sup>120</sup> Cadre de négociation, 1<sup>er</sup> point.

<sup>121</sup> Il s'agit des chapitres libre circulation des biens; droit d'établissement et libre prestation de services; service financier; agriculture et développement rural; pêche; politique de transport; union douanière et relations extérieures.

<sup>122</sup> Communiqué de presse de la 2770<sup>e</sup> session du CAG, 16289/06 Presse 352, Bruxelles, 11 décembre 2006.

<sup>123</sup> Il s'agit des chapitres statistiques; contrôle financier; réseaux transeuropéens; protection des consommateurs et de la santé; droit des sociétés; droit de la propriété intellectuelle; libre circulation des capitaux; société de l'information et médias; taxation et environnement et sécurité alimentaire, vétérinaire et phytosanitaire.

<sup>124</sup> Rapport de la Commission de 2007 sur les progrès accomplis par la Turquie, SEC(07) 1436, Bruxelles, 6 novembre 2007, p. 26.

<sup>125</sup> Rapport de la Commission européenne de 2013 sur les progrès accomplis par la Turquie, SWD(13) 417 final, Bruxelles, 16 octobre 2013, p. 3.

ministre, à l'époque Recep Tayyip Erdogan, a refusé de participer aux réunions présidées par Chypre et a gelé ses relations avec la présidence tournante<sup>126</sup>.

Une nouvelle impulsion est donnée début 2013, lorsque le Conseil, sur la base des progrès constatés par la Commission, autorise l'ouverture du chapitre 22 « Politique régionale et coordination des instruments structurels », le veto français ayant été levé<sup>127</sup>. L'ouverture de ce chapitre a dû être reportée en raison de la manière brutale employée par le gouvernement turc pour disperser des militants écologistes lors d'une manifestation à Istanbul pour l'environnement fin mai 2013. La dispersion brutale de ces manifestants a entraîné une propagation du mouvement à toute la Turquie, devenu une vaste contestation anti-gouvernementale, dénonçant l'autoritarisme et les actes d'islamisation posés par le gouvernement<sup>128</sup>. Les droits de l'homme ont été bafoués dans les méthodes employées pour contenir ces événements, le processus a par conséquent été suspendu. Ce n'est que fin 2013 que ce chapitre a pu être ouvert.

L'ouverture du chapitre 17 portant sur la politique économique et monétaire en décembre 2015 annonce un redémarrage symbolique, une revitalisation du processus d'adhésion<sup>129</sup>. Les 28 ministres des Affaires étrangères de l'UE et leur homologue turc se sont réunis pour relancer les négociations<sup>130</sup>. Cette relance est intervenue dans le contexte particulier de la crise migratoire. L'Union a permis l'ouverture d'un nouveau chapitre et a souligné qu'elle attendait de la Turquie une coopération accrue de celle-ci concernant cette crise et la lutte contre l'organisation État islamique. Une nouvelle question doit être traitée dans ce contexte : la crise migratoire deviendrait-elle un nouvel enjeu dans le processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne ? La question sera abordée dans la troisième partie de la présente étude.

A ce jour, quinze chapitres ont été ouverts à la négociation entre la Turquie et l'UE et un seul des quinze a été provisoirement clôturé. Sur les vingt restants, huit sont toujours actuellement bloqués par la décision du Conseil européen de décembre 2006 relative à Chypre, et huit autres sont bloqués par les États membres eux-mêmes pour des raisons politiques<sup>131</sup>. Le cas de la Turquie présente de nombreuses particularités qui laissent le processus ouvert et sujet à de nombreuses indéterminations. Nous ne sommes pas face à un scénario prédéterminé qui permet d'envisager de manière claire les débouchés du processus. Il

---

<sup>126</sup> O. YILMAZ, « Turquie-Union européenne, les raisons et conséquences de la relance des négociations d'adhésion », *Papiers d'actualité/Current Affairs in Perspective*, n°1, février 2014, p. 2.

<sup>127</sup> Ce veto avait été posé par Nicolas Sarkozy et a été levé par François Hollande en février 2013.

<sup>128</sup> Résolution du Parlement européen sur le rapport 2013 sur les progrès accomplis par la Turquie, P7\_TA(2014)0235, Strasbourg, 12 mars 2014, points 13 et s.

<sup>129</sup> Lors de la Réunion des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE avec la Turquie qui s'est déroulée à Bruxelles le 29 novembre 2011, La Turquie et l'UE ont convenus que le processus d'adhésion devait être relancée, et ont décidé qu'un dialogue plus fréquent était essentiel. Réunion des Chefs d'État ou de gouvernement de l'UE avec la Turquie, 870/15, Bruxelles, 29 novembre 2015, points 2 à 4.

<sup>130</sup> Communiqué de presse du Conseil sur la conférence d'adhésion avec la Turquie, n°922/15, Bruxelles, 14 décembre 2015, p. 1.

<sup>131</sup> M. GUIDA et M. KLUS, « Candidature officielle, adhésion potentielle », in *La Turquie et l'Union européenne : défis et perspectives d'adhésion*, sous la direction de G. Rouet et de P. Terem, Collection voisinages européens, Bruxelles, Bruylant, spéc. p. 11.

convient de souligner que les négociations en cours avec la Turquie sont les plus longues jamais menées avec un pays candidat<sup>132</sup>.

## B. Aperçu des principaux facteurs de blocage

Le rythme des négociations entamées est, comme il vient d'être exposé, assez lent et irrégulier au regard de celui des négociations que l'Union a menées avec des pays aujourd'hui membres<sup>133</sup>. Il convient à présent de souligner certains facteurs qui influencent ou ont influencé de façon immédiate ou dérivée le rythme des négociations depuis 2005.

Les crises politiques qu'a connues la Turquie, comme celle traversée lors de l'élection présidentielle en avril 2007, perturbent le bon déroulement des négociations<sup>134</sup>. La crise de 2007, étant l'une des plus importantes que le pays ait connue, a empêché l'adoption par le gouvernement de réformes pourtant nécessaires à l'intégration communautaire<sup>135</sup>. Il en a été de même en 2015, lorsqu'aucun gouvernement n'a pu être formé à la date limite constitutionnelle. De nouvelles élections ont dû être organisées, les tensions à travers le pays étaient vives et se sont notamment manifestées par des attaques dirigées contre les médias ou les membres de certains partis. De plus, l'habileté à faire campagne et la liberté de la presse ont connu de nombreuses atteintes. L'atmosphère des campagnes crée des tensions qui se ressentent dans les relations avec l'Union<sup>136</sup>.

Les conséquences de la partition de Chypre perturbent également l'avancement des négociations. Lors de la signature du protocole additionnel à l'accord d'Ankara le 29 juillet 2005, la Turquie a ajouté une déclaration unilatérale par laquelle elle souligne que la signature du protocole ne signifie pas la reconnaissance de la République de Chypre<sup>137</sup>. Une contre déclaration a été publiée dans la foulée par l'Union, affirmant que cette déclaration unilatérale turque ne fait pas partie du protocole et « n'a pas d'effet juridique sur les obligations incombant à la Turquie en vertu dudit protocole<sup>138</sup> ». La République de Chypre est devenue un État membre de l'Union et seule cette dernière est reconnue sur la scène internationale. Alors que la Turquie doit normaliser ses relations avec Chypre, elle pose de nombreux obstacles à la

---

<sup>132</sup> Certains auteurs estiment qu'à travers les diverses relances des négociations, l'UE exprime en réalité sa volonté d'éviter une rupture avec la Turquie. Ces relances ne rapprochent pas davantage la Turquie d'une adhésion, les reprises des négociations doivent être mises en relation avec la volonté de l'UE et de la Turquie de maintenir leur relation stratégique. Voir pour de plus amples informations : O. YILMAZ, *op. cit.*, (voy. note 126), p. 2.

<sup>133</sup> R. DEL PICCHIA et H. HAENEL, *L'Union européenne et la Turquie à la veille de la présidence française*, Rapport d'information du Sénat français, n°412, 2007-2008, p. 9.

<sup>134</sup> G.E. LELANDAIS, « L'énigme de l'AKP : regards sur la crise politique en Turquie », *Politique étrangère*, n°3, 2007, pp. 547 à 560.

<sup>135</sup> C.Z. PIRIM, *op. cit.*, (voy. note 15), pp. 496 à 504

<sup>136</sup> Rapport de la Commission européenne de 2015 sur les progrès accomplis par la Turquie, *SWD* (2015) 216 final, Bruxelles, 10 novembre 2015, pp. 7 et 8.

<sup>137</sup> Ministère des Affaires Étrangères de la République de Turquie, « Les relations Turquie-UE », *site du Ministère*, disponible sur [www.mfa.gov.tr/les-relations-turquie-ue.fr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/les-relations-turquie-ue.fr.mfa).

<sup>138</sup> Communiqué de presse de la Commission, « Enlargement : Turkey », 12541/05 Presse 243, Bruxelles, 21 septembre 2005.

libre circulation des marchandises. Cette situation restera cause de blocage tant que la Turquie persistera à ne pas reconnaître un membre d'un ensemble auquel elle souhaite adhérer<sup>139</sup>.

La possibilité de blocage de certains chapitres par les dirigeants des États membres apporte également des tensions. En effet, un pouvoir important est donné à chaque État membre qui peut bloquer le processus, toute décision devant être prise à l'unanimité. A titre d'exemple, la France a bloqué l'ouverture de cinq chapitres car elle considérait que ceux-ci « conduiraient directement à l'adhésion<sup>140</sup> ». Chypre, au vu de sa situation avec la Turquie, bloque également les chapitres en lien avec les restrictions imposées par celle-ci. Nous pouvons également souligner la position de l'Allemagne, ayant longtemps défendu le fait qu'avoir octroyé le statut de candidat à la Turquie était une erreur. Elle a néanmoins revu cette position dans le contexte de la crise migratoire, affirmant soutenir la Turquie dans son processus d'adhésion<sup>141</sup>.

S'ajoute la possibilité des États membres de mettre en place un référendum sur la question de l'adhésion<sup>142</sup>. Pour rappel, le traité d'adhésion doit être ratifié par chaque État membre conformément à ses règles constitutionnelles. La France a modifié sa constitution en 2005 pour prévoir que « tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le président de la République<sup>143</sup> ». Une alternative a toutefois été ajoutée en 2008 pour éviter le référendum par « le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes ». L'ajout de cet alinéa modère l'obligation formulée dans le premier alinéa. L'Autriche a fait de même en préférant la voie du référendum. De la sorte, la volonté de la population elle-même pourrait devenir l'un des principaux obstacles à l'adhésion de la Turquie.

Les droits fondamentaux sont également à prendre en considération comme facteurs de blocage. La Turquie a été de nombreuses fois sommée par l'Union européenne de mettre fin à des pratiques jugées inacceptables et souvent dénoncées par les organisations internationales. Prenons l'exemple des classements mondiaux annuels publiés par Reporters sans Frontières en matière de liberté de la Presse. La Turquie se trouve en 151<sup>ième</sup> position sur 180 dans le classement de 2016 en raison de sa « fâcheuse » tendance à enfermer des journalistes, à édicter des interdictions de publier sur certains sujets et à bloquer de nombreux sites d'information<sup>144</sup>. De plus, le nombre d'arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme est assez interpellant. A titre d'exemple, en 2015, la Cour a prononcé 87 arrêts dont 79 ont conclu à au moins une violation de la Convention européenne des droits de l'homme. Mention peut également être faite à l'examen réalisé par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU en 2015. Il a infligé un blâme sévère à la Turquie, soulignant notamment

---

<sup>139</sup> J.R. CHAPONNIERE, « L'adhésion de la Turquie à l'Union européenne », *futuribles*, n°303, décembre 2004, p. 25.

<sup>140</sup> R. DEL PICCHIA et H. HAENEL, *op. cit.*, (voy. note 133), p. 9.

<sup>141</sup> N. TOTTERSALL et N. CARREL, « Merkel, in bind on migrants, ready to back faster turkish EU bid », *Reuters*, 18 octobre 2015, disponible sur <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-germany-turkeyidUKKCN0SC08020151018>.

<sup>142</sup> C. KARAKAS, *op. cit.*, (voy. note 112), p. 664.

<sup>143</sup> Article 88-5 de la Constitution française.

<sup>144</sup> Pour de plus amples informations, voir la page consacrée à la Turquie sur le site de *Reporters sans frontières*, disponible sur <https://rsf.org/en/turkey>.

les intimidations faites aux journalistes, la censure des réseaux sociaux, les brutalités policières ou encore les arrestations arbitraires<sup>145</sup>.

Les différents éléments qui viennent d'être exposés font piétiner les négociations et entraînent régulièrement une réévaluation de l'opportunité de la question turque<sup>146</sup>. Lors des négociations antérieures, il y a rarement eu de tels différends et un si faible consensus à l'intégration un nouvel État.

### C. La situation de la Turquie après dix années de négociation

Pour connaître la position actuelle de la Turquie au regard des critères de Copenhague, référence peut être faite au rapport de la Commission publié le 10 novembre 2015. Cette analyse permet ainsi d'avoir une vision actualisée du processus, compte tenu des différents facteurs de blocage évoqués précédemment.

La Commission met en avant les sérieuses menaces qui pèsent sur la séparation des pouvoirs en Turquie. Autant d'importantes améliorations ont été soulignées pour la période allant de 2007 à 2013, autant un sérieux retour en arrière peut être constaté actuellement. L'indépendance du pouvoir judiciaire et le respect du principe de la séparation des pouvoirs ont été mis à mal notamment par le transfert et la destitution injustifiée et contre leur gré de très nombreux juges qui ne peuvent exercer leur fonction en toute indépendance et impartialité vu les pressions politiques. De plus, la Turquie a été secouée par de nombreux incidents de corruption, souvent étouffés par les autorités. Elle ne possède toujours pas d'organisme indépendant permettant de lutter efficacement contre celle-ci. Des garanties légales et constitutionnelles restent nécessaires pour ancrer plus profondément l'État de droit<sup>147</sup>.

Concernant les droits de l'homme et les libertés fondamentales, d'importantes lacunes persistent. On ne peut que constater un important retour en arrière en matière de liberté d'expression et de liberté d'association<sup>148</sup>. Des chaînes de télévisions et des quotidiens voient leurs portes se fermer par la police et des publications sur internet voient leur contenu bloqué par le gouvernement conformément à la modification récente de la loi sur l'internet. Les poursuites pour insultes au président de la République ou à la Turquie, à son identité ou à ses institutions<sup>149</sup> se multiplient ainsi que les poursuites pour diffamation de journalistes et d'autres opinions dissidentes. De plus, la liberté d'association fait l'objet d'une interprétation restrictive, de nombreuses manifestations sont interdites sans justification valable. Les droits

---

<sup>145</sup> Rapport du Conseil des droits de l'homme de l'ONU concernant l'Examen périodique universel de la situation en Turquie, Genève, 28 janvier 2015.

<sup>146</sup> D. SCHMID, « De l'élargissement à l'éloignement : la Turquie veut-elle toujours adhérer à l'Union européenne? », *Politique étrangère*, n°1, 2010, pp. 17 à 19.

<sup>147</sup> Rapport de la Commission européenne de 2015 sur les progrès accomplis par la Turquie, *SWD(15) 216 final*, Bruxelles, 10 novembre 2015, pp. 14 et s.

<sup>148</sup> *Ibid.*, pp. 21 et s.

<sup>149</sup> L'article 299 du code pénal turc érige en infraction le fait d'insulter le Président de la République et l'article 301 érige en infraction le fait d'insulter la Turquie, l'identité turque et les institutions turques.

normalement garantis aux minorités, notamment ceux découlant de la Convention européenne des droits de l'homme, ne sont toujours pas respectés. En outre, les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme restent en défaut de transposition dans l'ordre juridique turc<sup>150</sup>.

La question de Chypre est toujours au cœur des débats, la Turquie restant en défaut de remplir son obligation d'assurer la mise en œuvre effective et non-discriminatoire du Protocole additionnel à l'accord d'Ankara. Un processus de règlement en vue de la réunification de l'île entre les leaders Chypriotes eux-mêmes, le Président chypriote grec Nicos Anastasiades et le Président chypriote turc Mustafa Akinci, est actuellement mené sous l'auspice des Nations Unies et encadré par l'Union européenne. Les deux parties ont initialement manifesté leur volonté de parvenir à un règlement global de la question de Chypre dans une Déclaration conjointe le 11 février 2014<sup>151</sup>. La série de pourparlers a véritablement commencé le 15 mai 2015 lors d'une rencontre avec le Conseiller spécial des Nations Unies qui opère tel un médiateur entre les deux parties, celles-ci menant les négociations par elles-mêmes. De nombreuses réunions ont déjà eu lieu et l'intention des deux parties est d'arriver à un accord à la fin de l'année 2016, la Turquie ayant ouvertement manifesté sa motivation en faveur d'une résolution de la question chypriote<sup>152</sup>.

Les enjeux de l'adhésion de la Turquie ne sont pas vraiment économiques. Depuis l'union douanière, le marché turc est déjà ouvert aux exportations européennes. Ce sont donc bien les considérations politiques qui sont déterminantes dans le processus<sup>153</sup>. Le recul de nombreux droits fondamentaux, pourtant primordiaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne, reste un point crucial. Ce constat est assez préoccupant au regard de la perspective de l'adhésion.

---

<sup>150</sup> L. LIZIÉ-GALABBÉ, « Turquie, rapport 2015 pour l'adhésion : un pavé dans la mare passé inaperçu », *EU-LOGOS Athena*, 24 décembre 2015, p. 5, disponible sur <https://europe-liberte-securite-justice.org/2015/12/24/turquie-rapport-2015-pour-ladhesion-un-pave-dans-la-mare-mais-passe-inapercu>.

<sup>151</sup> Déclaration conjointe des dirigeants des communautés chypriotes grecque et turque, 11 février 2014, disponible sur <http://cyprus-mail.com/2014/02/11/joint-declaration-final-version-as-agreed-between-the-two-leaders/>.

<sup>152</sup> Rapport du Secrétaire général sur sa mission de bons offices à Chypre, n° S/2016/15, 7 janvier 2016.

<sup>153</sup> J.R. CHAPONNIERE, *op. cit.*, (voy. note 139), p. 34.

### **TROISIÈME PARTIE : LA CRISE MIGRATOIRE, NOUVEL ENJEU DANS LE PROCESSUS D'ADHÉSION DE LA TURQUIE À L'UNION EUROPÉENNE ?**

Vu l'ampleur de la crise que connaît actuellement l'Europe, l'analyse des relations entre l'Union et la Turquie ne peut être complète si mention n'est pas faite de la question de la migration. En quelque sorte, on assiste à un renversement des rapports entre la Turquie et l'Union. La Turquie qui, en matière d'adhésion, doit se conformer aux impératifs dictés par l'UE, devient en matière de gestion de la crise migratoire, un acteur capable de négocier et de « marchander » les avancées accordées<sup>154</sup>.

Il y a lieu de se demander si cette nouvelle composante que constitue la gestion de la crise migratoire dans les relations entre l'Union européenne et la Turquie est un nouvel enjeu dans le processus d'adhésion, influençant le cours et le contenu des négociations. Il convient de replacer la crise des réfugiés dans son contexte, de préciser certaines considérations théoriques et pratiques, d'analyser la position de la Turquie face à ce phénomène et de s'intéresser aux mesures concrètement prises en l'espèce, comme l'accord adopté le 18 mars 2016 par la Turquie et l'Union européenne qui fera l'objet d'une attention particulière. Ce cheminement se révèle utile pour se questionner sur l'impact potentiel de la migration à travers le processus d'adhésion.

---

<sup>154</sup> L. LIZIÉ-GALABBÉ, *op. cit.*, (voy. note 150), p. 2. ; Voir J-F. DREVET, « La politique étrangère de la Turquie et l'Europe », *Fututibles*, n°380, décembre 2011, p. 68. Ce dernier soulignait déjà en 2011 la tendance de la Turquie de marchander au lieu de se conformer.

## VII. L'ATTITUDE DE LA TURQUIE FACE A L'ARRIVEE MASSIVE DE MIGRANTS ET LA GESTION DES FLUX MIGRATOIRES EN DROIT EUROPEEN ET EN DROIT TURC

### A. La guerre en Syrie et la crise migratoire en Europe

Pour comprendre l'origine de la crise des migrants, il convient de présenter brièvement la cause de ce phénomène migratoire, à savoir le conflit syrien. La vague de protestations secouant le monde arabe, qui a débuté en décembre 2010 avec la révolution en Tunisie et qui a atteint la Syrie en 2011, est l'élément déclencheur. Misère économique, pauvreté et absence de libertés fondamentales expliquent ces soulèvements de population<sup>155</sup>. C'est dans ce contexte des « printemps arabes » qu'a débuté la guerre civile syrienne en 2011. Ce mouvement de contestation s'est rapidement transformé en une rébellion armée. Depuis l'avènement de l'État islamique en Syrie, le conflit n'a fait que s'intensifier. En se prolongeant dans le temps, ce conflit est devenu à la fois guerre civile, guerre énergétique et guerre sainte, ce qui a entraîné un flux massif de personnes fuyant cette situation<sup>156</sup>.

Dans les années 2010, le nombre de migrants provenant d'Afrique, du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud arrivant vers l'Europe représentait déjà un chiffre très impressionnant. Par après, les réfugiés syriens<sup>157</sup> venant de la Turquie et du Liban fuyant le régime de Bachar el-Assad et les territoires occupés par l'État islamique se sont joints à ce mouvement, provoquant une crise à l'échelle européenne en septembre 2015. Parmi le nombre sans précédent de réfugiés et de personnes déplacées, de nombreux migrants craignant notamment d'être refoulés aux postes frontières, choisissent d'entrer sur le territoire de manière irrégulière, par l'intermédiaire de passeurs<sup>158</sup>. Les frontières de l'Union européenne sont en conséquence sous pression et tendent à devenir hors de contrôle<sup>159</sup>.

---

<sup>155</sup> C. LE TALLEC, O. TALLÈS et M. VERDIER, « Les sept raisons de la colère du monde arabe », *La Croix*, 21 février 2011, disponible sur [www.la-croix.com/Actualite/Monde/Les-sept-raisons-de-la-colere-du-monde-arabe-NG-2011-02-21-563835](http://www.la-croix.com/Actualite/Monde/Les-sept-raisons-de-la-colere-du-monde-arabe-NG-2011-02-21-563835).

<sup>156</sup> E. CAMUS et H. SALLON, « Du soulèvement populaire au conflit international, cinq ans de guerre en Syrie », *Le Monde*, disponible sur [www.lemonde.fr/proche-orient/visuel/2016/03/15/du-soulevement-populaire-au-conflit-international-cinq-ans-de-guerre-en-syrie\\_4882825\\_3218.html](http://www.lemonde.fr/proche-orient/visuel/2016/03/15/du-soulevement-populaire-au-conflit-international-cinq-ans-de-guerre-en-syrie_4882825_3218.html), (consulté le 25 mars 2016).

<sup>157</sup> Précision terminologique : en cas d'afflux massif d'habitants fuyant des combats, comme c'est le cas pour les personnes originaires de Syrie, le Haut Commissaire aux Réfugiés reconnaît que ces groupes sont considérés *prima facie* comme réfugiés. Le terme migrant, plus général, ne prend pas en compte le fait de fuir un conflit lorsqu'il existe une crainte pour sa vie.

<sup>158</sup> On parle ainsi de migration irrégulière, qui peut se définir comment étant le mouvement international des personnes à travers les frontières contrairement à la législation du pays de transit ou de destination. La migration irrégulière implique donc l'entrée et/ou le séjour d'une personne dans un pays dont il n'est pas originaire, sans avoir d'autorisation officielle préalable. Voir : E. JIMENEZ, « Immigration irrégulière », *Criminologie.com*, février 2010, disponible sur [www.criminologie.com/article/immigration-irr%C3%A9guli%C3%A8re](http://www.criminologie.com/article/immigration-irr%C3%A9guli%C3%A8re).

<sup>159</sup> A. LUSENTI et L. WATANABE, « La migration irrégulière comme défis pour l'Europe », *Les analyses de politiques de sécurité du CSS*, n°162, 2014, p. 1.



La Turquie est le pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés dans le monde<sup>160</sup>. Le territoire turc est souvent associé à un pont migratoire, servant de zone de transit pour les migrants désireux de rejoindre l'Europe<sup>161</sup> et de pays de destination pour d'autres.

C'est dans ce contexte que la collaboration entre l'Union et la Turquie semble s'imposer. L'Union, pour reprendre le contrôle de ses frontières extérieures et mettre un terme à la migration irrégulière, a notamment choisi la voie de la coopération avec la Turquie pour poser un cadre permettant de gérer cet afflux. La Turquie représente pour l'Union un partenaire stratégique presque incontournable pour mettre fin à la migration irrégulière, compte tenu de sa position centrale au sein des routes migratoires irrégulières empruntées d'une part par l'Asie et l'Afrique, et d'autre part par l'Europe. La manière dont la Turquie gère l'arrivée de l'ensemble des migrants syriens a ainsi de fortes répercussions sur l'ensemble de l'Europe. La lutte contre les passeurs et les trafiquants, qui constitue un intérêt commun des deux parties, ne peut être menée efficacement que par une étroite coopération<sup>162</sup>.

## B. La politique « *open-door* »

En 2011, les tensions existantes entre la Turquie et la Syrie ont abouti à une rupture totale des relations diplomatiques entre les deux pays. La Turquie a manifesté son soutien à l'opposition syrienne et, par la suite, a mis en place une politique « *open-door* » pour les civils syriens fuyant le régime El-Assad. De la sorte, la Turquie a accueilli plus de 2 millions de réfugiés syriens<sup>163</sup>. Au début du conflit, la Turquie accueillait les syriens en les considérant comme des invités plutôt que comme de véritables réfugiés. En octobre 2011, la Turquie a mis en place un « régime de protection temporaire » garantissant le respect du principe de non-refoulement<sup>164</sup> et l'assistance sans imposer de limite précise à la durée du séjour<sup>165</sup>. C'est ainsi en tant « qu'invités » bénéficiant d'avantages que les personnes originaires de Syrie sont accueillies en Turquie dès 2011.

Si cette politique a été adoptée, c'est en partie parce que la Turquie, en ratifiant la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, a posé une limitation géographique qui implique que seuls les ressortissants de pays européens peuvent se voir octroyer le statut de

---

<sup>160</sup> Rapport de la Commission européenne de 2015 sur les progrès accomplis par la Turquie, SWD(15) 216 final, Bruxelles, 10 novembre, p. 70.

<sup>161</sup> M. MUTLUER, « Les migrations irrégulières en Turquie », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n°3, 2003, pp. 151 à 172.

<sup>162</sup> M. SCHULZ, « Discours du Président du Parlement européen au Conseil européen », Bruxelles, 17 mars 2016, p. 3, disponible sur [www.europarl.europa.eu/the-president/en-fr/press/press\\_release\\_speeches/speeches/speeches-2016/speeches-2016-march/html/discours-au-conseil-europeen](http://www.europarl.europa.eu/the-president/en-fr/press/press_release_speeches/speeches/speeches-2016/speeches-2016-march/html/discours-au-conseil-europeen).

<sup>163</sup> M. CIMINO, « Une mobilité transfrontalière sous contrôle ? Le cas turco-syrien en temps de guerre », *L'espace politique*, vol. 3, n°27, 2015, p. 3 et 4.

<sup>164</sup> L'article 33 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951 consacre l'obligation de non-refoulement, c'est-à-dire l'interdiction de renvoi d'une personne vers un territoire où elle serait en danger.

<sup>165</sup> S. AHMADOUN, « Turkey's Policy toward Syrian Refugees », *Stiftung Wissenschaft und Politik Comments*, n°47, Novembre 2014, pp. 1 et 2.

réfugié<sup>166</sup>. Les ressortissants de pays non-européens<sup>167</sup> peuvent toutefois déposer une demande d'asile, mais cette dernière est traitée par le Haut Commissaire des Nations Unies aux réfugiés (ci-après « HCR »), sur la base de son propre mandat de détermination du statut de réfugié. Si le statut est accordé, alors ces réfugiés seront réinstallés dans un pays tiers<sup>168</sup>. Depuis 1994, la Turquie accorde toutefois un « asile temporaire » pendant la durée de la procédure, la personne étant alors sous protection jusqu'à la délivrance du statut et la réinstallation. Les personnes fuyant la Syrie ne peuvent ainsi demander l'asile à la Turquie, pourtant en besoin d'une protection qu'ils ne trouvent plus dans leur pays.

### **C. La loi du 4 avril 2013 sur les étrangers et la protection internationale en Turquie**

Une base légale a été donnée au régime de protection temporaire en place depuis octobre 2011 par une loi du 4 avril 2013 sur les étrangers et la protection internationale<sup>169</sup>, l'article 91 de cette loi consacrant expressément un régime de protection temporaire en cas d'afflux migratoire massif. Un règlement a été adopté en octobre 2014 prévoyant le cadre, la mise en œuvre concrète d'une telle protection et les droits garantis<sup>170</sup>. Ce règlement contient une disposition spécifique concernant les personnes fuyant le conflit syrien. Un article provisionnel a été inséré consacrant ce régime de protection temporaire dont peuvent bénéficier les ressortissants syriens, les apatrides et les réfugiés originaires de Syrie<sup>171</sup>. Cependant, cette réglementation exclut l'accès aux procédures d'asile<sup>172</sup> aux personnes placées sous protection temporaire.

L'article 19 du règlement prévoit une nouvelle procédure d'enregistrement qui conditionne l'accès aux services de première nécessité tels que l'assistance médicale, l'éducation et l'aide sociale à la présentation d'une carte d'identité, délivrée lors de l'enregistrement aux frontières. La gestion des réfugiés peut désormais s'accompagner d'outils statistiques et de contrôles adaptés, ainsi que d'un dispositif de renseignement

---

<sup>166</sup> Au moment de la signature de la Convention de Genève, chaque État signataire a dû préciser l'étendue de ses obligations, choisissant de protéger les personnes qui craignent des persécutions à la suite d'événements survenus *en Europe*, ou *en Europe et ailleurs*. La Turquie a adopté la première alternative. Voir : A. COLELLA, « Les réserves à la Convention de Genève (28 juillet 1951) et au Protocole de New York (31 janvier 1967) sur le statut des réfugiés », *Ann. fr. dr. inter.*, vol. 35, n°1, 1989, p. 469.

<sup>167</sup> Et également non Syriens, comme il le sera expliqué dans la section relative à la loi turque sur les étrangers et la protection internationale.

<sup>168</sup> A. COLELLA, *op. cit.*, (voy. note 166), p. 469.

<sup>169</sup> Loi turque du 4 avril 2013 sur les étrangers et la protection internationale, entrée en vigueur le 11 avril 2011, disponible sur [www.goc.gov.tr/files/files/eng\\_minikanun\\_5\\_son.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf).

<sup>170</sup> D. ELÇIN, « The Principle of non-refoulement: a comparative analysis between Turkish national law and international refugee law », in *Politics and Law in Turkish Migration*, sous la direction d'I. Sirkeci et D. Elçin and G. Şeker, London, 2015, pp. 39 à 50.

<sup>171</sup> Règlement turc du 22 octobre 2014 sur la protection temporaire, disponible sur [www.goc.gov.tr/files/dokuman28.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/dokuman28.pdf).

<sup>172</sup> BURCU TOGRAL KOCA, « Deconstructing Turkey's "Open Door" Policy towards Refugees from Syria », *Migration Letters*, vol. 12, n°3, 2015, p. 210.

intérieur<sup>173</sup>. C'est principalement la perspective d'une adhésion à l'UE et la volonté des autorités turques de se conformer à l'acquis communautaire qui ont influencé dans une large mesure l'adoption de législations dans le domaine migratoire<sup>174</sup>. Son statut de candidat et la perspective de l'adhésion fonctionnent comme un levier efficace à l'incitation aux réformes. La législation en matière d'asile est maintenant en grande partie en conformité avec l'acquis<sup>175</sup>.

Cependant, le régime mis en place par la loi ne garantit pas un droit d'accès au territoire turc. L'accès est géré par les autorités qui décident de la politique à adopter en matière de visa. Les détenteurs d'un passeport peuvent en principe rentrer sur le territoire sans restriction. Pour les migrants syriens dans l'impossibilité de présenter un passeport aux postes frontaliers officiels, l'entrée sur le territoire est souvent limitée à des cas d'urgence médicale. Compte tenu de ces restrictions, de nombreux syriens sans passeport valide font appel aux services de passeurs pour entrer clandestinement en Turquie<sup>176</sup>. La Commission européenne a souligné dans son rapport de 2015 que la politique en matière de visa de la Turquie ne constituait pas un outil efficace permettant d'identifier et de prévenir la migration irrégulière. La Turquie doit aligner sa politique en la matière sur celle de l'Union, pour être conforme aux exigences européennes<sup>177</sup>.

#### **D. La politique migratoire européenne et les accords de réadmission**

La politique mise en place par la Turquie ainsi que le nombre important des réfugiés fuyant le conflit Syrien et cherchant une protection internationale au sein d'un État membre ont pour conséquence que de nombreux réfugiés arrivent en Europe, notamment par la Grèce. La politique de l'Europe pour gérer ces flux consiste à nouer des accords avec les pays voisins visant à instaurer des capacités de gestion des flux en amont<sup>178</sup>, notamment en étendant l'application de ses normes en matière de migration aux pays voisins.

L'Union européenne a conclu un accord avec la Turquie, conformément à l'article 79 §3 TFUE, permettant la réadmission en Turquie « de personnes qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des

---

<sup>173</sup> M. CIMINO, *op. cit.*, (voy. note 163), pp. 8 et 9.

<sup>174</sup> A. BRAUX, « La politique d'immigration de la Turquie, vers un durcissement juridique », *P@ges Europe*, 14 mai 2014, disponible sur [www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000726-la-politique-d-immigration-de-la-turquie.-vers-un-durcissement-juridique-par-adeline/article](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000726-la-politique-d-immigration-de-la-turquie.-vers-un-durcissement-juridique-par-adeline/article).

<sup>175</sup> Rapport de la Commission européenne de 2015 sur les progrès accomplis par la Turquie, *SWD(15) 216 final*, Bruxelles, 16 octobre 2013, p. 70.

<sup>176</sup> UNHCR Turquie, « Syrian refugees in Turkey : frequently asked questions », Janvier 2015, disponible sur [www.fluechtlingshilfe.ch/assets/hilfe/syrien/faq-syriens-in-turkey-english.pdf](http://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/hilfe/syrien/faq-syriens-in-turkey-english.pdf).

<sup>177</sup> Rapport de la Commission européenne de 2015 sur les progrès accomplis par la Turquie, *SWD(15) 216 final*, Bruxelles, 10 novembre 2015, p. 71.

<sup>178</sup> N. FAIT, « Avec ou sans l'UE : parcours de migrants et de mobiles d'Afrique subsaharienne en Turquie », *Maghreb-Machrek*, vol. 2, n°220, 2014, p. 57 à 74.

États membres<sup>179</sup>», dans le plein respect du droit international, des droits fondamentaux et surtout du principe de non-refoulement.

Cet accord de réadmission adopté le 16 décembre 2013<sup>180</sup> s'inscrit dans un processus plus large de libéralisation du régime des visas entre l'Union européenne et la Turquie. Concrètement, le règlement n°539/2001 fixe la liste des pays tiers à l'Union dont les ressortissants sont soumis à une obligation de visa pour franchir les frontières extérieures de l'Union et ceux qui sont exemptés de ce « visa Schengen »<sup>181</sup>. Les ressortissants turcs sont soumis à cette obligation pour se rendre dans l'espace Schengen et la Turquie souhaite sa suppression. La signature d'un accord de réadmission constitue la première condition vers la voie de la libéralisation<sup>182</sup>. Le dialogue sur la libéralisation du régime des visas pourrait faire l'objet d'une étude plus approfondie, il n'y sera fait que mention. A l'heure actuelle, l'accord de réadmission s'applique seulement aux nationaux des deux parties et aux migrants irréguliers provenant de pays avec lesquels la Turquie a signé un accord de réadmission. L'entrée en vigueur de l'entièreté de l'accord, dont les dispositions relatives à la réadmission de nationaux de pays tiers, est prévue pour juin 2016.

Mention peut également être faite au Protocole de réadmission conclu entre la Turquie et la Grèce en 2001, mais tombé en désuétude en raison du refus de la Turquie de l'appliquer<sup>183</sup>. Les parties, dans le contexte de la crise migratoire, ont « réactivé » les obligations contenues dans le Protocole pour permettre son application efficace. Son importance est sans équivoque dans la gestion actuelle de la crise, au vu du rôle important joué par la Grèce qui constitue un des points d'entrée principale des réfugiés provenant de Syrie dans l'Union européenne. Les migrants irréguliers affluant par les côtes grecques peuvent, conformément au Protocole, être réadmis en Turquie.

### **E. Les efforts coordonnés de l'Union européenne et de la Turquie dans la gestion de la crise des migrants**

L'Union européenne et la Turquie ont renforcé le dialogue en 2015 en vue de remédier à la crise, face à l'urgence de la situation. Trois réunions décisives se sont notamment tenues

---

<sup>179</sup> Article 79 §3 TFUE.

<sup>180</sup> Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Ankara le 16 décembre 2013, *J.O.U.E.*, L.134, 7 mai 2014, p. 3.

<sup>181</sup> Règlement (CE) n°539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, *J.O.C.E.*, L.81, 21 mars 2001, p. 1.

<sup>182</sup> Pour de plus amples informations, voir la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas disponible en anglais sur [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131216roadmap\\_towards\\_the visa-free\\_regime\\_with\\_turkey\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131216roadmap_towards_the visa-free_regime_with_turkey_en.pdf).

<sup>183</sup> Rapport du Rapporteur spécial de la 23<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme sur les droits de l'homme des migrants, n°A/HCR/23/46/Add.4, 24 Avril 2013, p. 17.

entre 2015 et 2016 pour approfondir les relations entre les deux parties et prendre des mesures concrètes<sup>184</sup>.

Dans un esprit de partage du « fardeau », les parties se sont accordées sur un plan d'action commun, approuvé par le Conseil européen *ad referendum* le 15 octobre 2015<sup>185</sup> et activé lors d'un sommet international entre la Turquie et l'Union le 29 novembre 2015. L'objectif du plan est de mettre de l'ordre dans les flux migratoires, et en particulier de trouver la manière la plus adéquate pour endiguer la migration irrégulière, tout en soutenant les réfugiés syriens sous protection temporaire et leurs communautés d'accueil en Turquie. Il est donc primordial que les deux parties coopèrent pour empêcher les migrants qui n'ont pas besoin de protection internationale de se rendre en Turquie ou dans l'Union<sup>186</sup>. Pour ce faire, les accords de réadmission constituent un outil clé. Ce plan d'action commun intervient dans le cadre d'un programme de coopération global visant à la gestion de la crise migratoire qui prévoit une responsabilité commune des parties, des engagements mutuels et la réalisation de ces engagements<sup>187</sup>.

De manière générale, des progrès ont déjà été constatés, notamment dans le cadre du plan d'action commun. La Turquie a ouvert son marché du travail aux Syriens sous protection temporaire et a prévu de nouvelles exigences en matière de visa. De plus, elle a intensifié le contrôle effectué par les gardes côtes et les policiers aux frontières<sup>188</sup>. L'engagement de l'Union d'agir de manière concrète en fournissant une aide financière<sup>189</sup> s'est matérialisé sous la forme d'une facilité de soutien à la Turquie en faveur des réfugiés adoptée par la Commission<sup>190</sup>. Le 3 février 2016, les 28 États membres se sont accordés et ont concrétisé cet engagement de l'Union en discutant des modalités de financement<sup>191</sup>, la somme de 3 milliards d'euros allouée pour soutenir la Turquie dans ses missions a ainsi pu commencer à être versée.

---

<sup>184</sup> A savoir le Sommet international Union européenne-Turquie du 29 novembre 2015, celui du 7 mars 2016 et celui du 18 mars 2016.

<sup>185</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen, EUCO 26/15, Bruxelles, 15 octobre 2015, point 2.

<sup>186</sup> Déclaration UE-Turquie, 870/15, Bruxelles, 29 novembre 2015, point 7.

<sup>187</sup> Conclusions de la présidence (EUCO 26/15), point 2.

<sup>188</sup> Déclaration UE-Turquie, 144/16, Bruxelles, 18 mars 2016, §3.

<sup>189</sup> Plan d'action Commun UE-Turquie adopté par le Conseil européen, MEMO/15/5860, Bruxelles, 15 octobre 2015.

<sup>190</sup> Décision de la Commission du 24 novembre 2015 relative à la coordination des actions de l'Union et des États membres au moyen d'un mécanisme de coordination – la facilité pour la Turquie en faveur des réfugiés, *J.O.U.E.*, C 407, 8 décembre 2015, p.8.

<sup>191</sup> Communiqué de presse du Conseil JAI concernant la facilité pour la Turquie en faveur des réfugiés, 25/16, Bruxelles, 3 février 2016.

## VIII. L'ACCORD DU 18 MARS ENTRE UNION EUROPEENNE ET TURQUIE

La Turquie et l'Union européenne sont parvenues à un accord adopté le 18 mars 2016 en vue de lutter d'une manière efficace contre la migration irrégulière. Celui-ci fait partie d'un ensemble plus large de principes et de mesures adoptés pour remédier au problème migratoire, seul cet accord fera l'objet d'une analyse dans la présente section. Lors du Sommet UE-Turquie du 7 mars 2016, les grandes lignes et principes en ont été tracés. La Turquie a accepté de réadmettre les migrants n'ayant pas besoin de protection internationale ayant transité par son territoire et les migrants en situation irrégulière interceptés dans les eaux turques<sup>192</sup>.

### A. Le contenu de l'accord et les obligations des parties

Le but recherché par les parties est de mettre fin à la migration irrégulière de la Turquie vers l'Union, en « démantelant le modèle économique des passeurs et ainsi permettre d'offrir aux migrants une perspective autre que celle de risquer leur vie<sup>193</sup> ».

Le cœur de l'accord repose sur le principe que beaucoup surnomme « un Syrien pour un Syrien ». Les parties ont convenu que tous les nouveaux migrants en situation irrégulière, c'est-à-dire ceux qui ne demandent pas l'asile ou ceux dont la demande d'asile a été déclarée irrecevable ou infondée par les autorités grecques, partis de la Turquie pour gagner la Grèce, sont renvoyés en Turquie.

Pour chaque Syrien revenu en Turquie, un autre Syrien se trouvant sur le territoire turc est réinstallé dans l'Union européenne sur la base de critères de vulnérabilité, la priorité étant donnée aux migrants qui ne sont pas déjà entrés ou n'ont pas tenté d'entrer de manière irrégulière sur le territoire de l'Union<sup>194</sup>. Lorsque la migration irrégulière aura été substantiellement et durablement réduite, un programme d'admission humanitaire volontaire sera activé<sup>195</sup>. Ainsi, chaque État membre sera invité, en fonction de ses capacités, à admettre depuis la Turquie des personnes qui ont été déplacées en raison du conflit en Syrie et qui ont besoin d'une protection internationale<sup>196</sup>.

La Turquie s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir la création de nouvelles routes migratoires irrégulières, maritimes ou terrestres, au départ de son territoire en direction de l'Union<sup>197</sup>. De son côté, l'Union s'engage à accélérer le versement du montant alloué au titre de facilité en faveur des réfugiés en Turquie. Lorsque ces ressources seront sur

---

<sup>192</sup> Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE, 111/16, Bruxelles, 8 mars 2016, point 1.

<sup>193</sup> Déclaration UE-Turquie, 144/16, Bruxelles, 18 mars 2016, §4.

<sup>194</sup> *Ibid.*, points 1) et 2).

<sup>195</sup> *Ibid.*, point 4).

<sup>196</sup> Recommandation de la Commission européenne pour un programme d'admission humanitaire volontaire, COM(15) 9490, Strasbourg, 15 décembre 2015, p. 4.

<sup>197</sup> Déclaration UE-Turquie (144/16), point 3) ; Il convient de préciser que l'une des principales routes migratoires, la route des Balkans, a été fermée dans le courant du mois de mars.

le point d'être intégralement utilisées, l'Union mobilisera un financement additionnel pour la facilité, à hauteur du même montant que celui déjà octroyé<sup>198</sup>. Les coûts des opérations sont pris en charge par l'Union. Ensemble, les parties s'engagent à travailler pour améliorer les conditions humanitaires à l'intérieur de la Syrie, notamment par la création de zones de sécurité<sup>199</sup>.

La question de l'adhésion a également été abordée. Les parties ont confirmé leur volonté de relancer le processus d'adhésion, et il a été promis l'ouverture d'un nouveau chapitre<sup>200</sup> à la Turquie, ainsi que le lancement de travaux préparatoires relatifs à l'ouverture d'autres chapitres<sup>201</sup>.

## **B. Les bases légales de l'accord adopté**

Les principes de l'accord étant maintenant tracés, intéressons-nous aux bases légales sur lesquelles celui-ci repose ainsi qu'aux différents concepts évoqués dans l'accord afin d'en comprendre la portée.

Les demandes des migrants ayant introduit une procédure d'asile à leur arrivée en Grèce sont traitées au cas par cas, il n'y a pas de retour automatique. La directive européenne relative aux procédures d'asile permet de trancher la question du retour<sup>202</sup>. Dans certaines circonstances, une demande peut être déclarée irrecevable ou infondée lorsqu'il apparaît que le demandeur d'asile jouit déjà sur le territoire turc d'une protection suffisante, c'est le concept du premier pays d'asile<sup>203</sup>, où aucune protection ne lui a encore été accordée. Mais il apparaît qu'il peut bénéficier en Turquie d'un accès effectif à la protection dont il a besoin, c'est le concept du pays tiers sûr<sup>204</sup>. Les États membres ne sont alors pas tenus d'examiner si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre à une protection internationale<sup>205</sup>. La demande est rejetée et le demandeur peut alors être renvoyé en Turquie.

Ainsi, l'accord de réadmission gréco-turc, auquel succédera l'accord de réadmission UE-Turquie lorsque les dispositions relatives à la réadmission de nationaux de pays tiers entreront en vigueur<sup>206</sup>, permettra de renvoyer les migrants qui ne demandent pas l'asile ou ceux dont la demande d'asile a été déclarée irrecevable ou infondée en Turquie.

Ensuite, il convient de se référer aux mécanismes qui permettent la réinstallation des Syriens provenant de Turquie dans l'Union européenne. En premier lieu, celle-ci est permise

---

<sup>198</sup> *Ibid.*, point 6).

<sup>199</sup> *Ibid.*, point 9).

<sup>200</sup> À savoir le chapitre 33 relatif au contrôle financier.

<sup>201</sup> Déclaration UE-Turquie (144/16), point 8).

<sup>202</sup> Directive (UE) n°32/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, *J.O.U.E.*, L.180, 29 juin 2013, p. 60.

<sup>203</sup> *Ibid.*, Article 35.

<sup>204</sup> *Ibid.*, Article 38.

<sup>205</sup> *Ibid.*, Article 32 et 33.

<sup>206</sup> Pour rappel, seules les dispositions concernant la réadmission de nationaux de pays de l'Union européenne et de nationaux turcs sont actuellement en vigueur. La réadmission de nationaux de pays tiers (comme les syriens) ne sera permise qu'une fois que l'ensemble des dispositions de l'accord entreront en vigueur.

par l'engagement pris par chaque État membre d'accueillir un certain nombre de personnes, engagement constaté dans les conclusions du Conseil du 20 juillet 2015<sup>207</sup>. De plus, il existe une décision du 22 septembre 2015 prévoyant un mécanisme de relocalisation auquel la Hongrie a finalement décidé de ne pas participer. Le contingent y afférent est ainsi disponible<sup>208</sup>. La Commission a proposé un amendement pour utiliser ces places initialement prévues pour soulager les États se trouvant aux frontières à la réinstallation des migrants provenant de Turquie<sup>209</sup>. L'activation du programme d'admission humanitaire volontaire permettra aussi d'offrir de nouvelles possibilités de relocalisation. Précisons que le Haut-Commissaire aux réfugiés des Nations Unies est un acteur clé dans le cadre de ces processus de réadmission et de réinstallation, sa coopération étant essentielle.

Il est souligné dans l'accord que l'ensemble de ces procédures sont mises en œuvre dans le respect des règles de droit européen, de droit international, et spécialement dans le respect du principe de non refoulement. Le système mis en place n'a pas vocation à durer dans le temps, la procédure étant temporaire et extraordinaire<sup>210</sup>.

### C. Quelques réactions suite à l'adoption de l'accord

L'accord a pris effet le 20 mars 2016 et les réinstallations ont commencé le jour où ont démarré les premiers renvois vers la Turquie. Les réactions au sein de la Communauté internationale ont été multiples et diverses, allant du réalisme politique (cet accord serait nécessaire et constituerait une première étape positive pour lutter de manière efficace contre les passeurs) à un scepticisme certain (l'accord serait douteux sur le plan juridique).

Certaines questions ont directement été soulevées compte tenu des investissements financiers de sa mise en œuvre et de la grande mobilisation humaine nécessaire pour l'instauration du dispositif de réadmission et de réinstallation. Une grande partie repose sur la Grèce dont la capacité à gérer les responsabilités qui lui sont confiées et à garantir des procédures d'asile équitables pour tous devra être démontrée sur le long terme. Néanmoins, au vu des modalités de l'accord, il semble difficile de réaliser une procédure d'asile individuelle et appropriée aux besoins de chacun. En effet, le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a affirmé que « l'intention déclarée de renvoyer tous les réfugiés et migrants contraste avec les garanties d'évaluations individuelles<sup>211</sup> ». De plus, de nombreux

---

<sup>207</sup> Résultat de la 3405<sup>e</sup> session du Conseil JAI concernant la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de 20 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, 11097/15 Presse 49, Bruxelles, 20 juillet 2015, pp.3 et 4. ; Au total, 18.000 places sont disponibles sur cette base.

<sup>208</sup> 54.000 places sont concernées.

<sup>209</sup> Proposition de décision du Conseil amendant la décision du Conseil (UE) 2015/1601 du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, COM(16) 171 final, Bruxelles, 21 mars 2016.

<sup>210</sup> Déclaration UE-Turquie (144/16), point 1).

<sup>211</sup> OHCHR, « Le Haut-Commissaire très préoccupé par l'accord entre l'Union européenne et la Turquie », Genève, 24 mars 2016, disponible sur [www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18531&LangID=F](http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18531&LangID=F).



migrants arrivant toujours en masse sur les îles grecques se retrouvent piégés dans de mauvaises conditions d'accueil et d'hygiène<sup>212</sup>.

L'accord suscite également de nombreuses réactions face aux renvois vers la Turquie qui constitueraient des expulsions collectives, pourtant interdites par la Convention européenne des droits de l'homme<sup>213</sup>. Concrètement, l'accord part du postulat que la Turquie est un pays tiers sûr<sup>214</sup>, qui garantit notamment le respect du principe de non-refoulement et la possibilité de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié, en conformité à la Convention de Genève. Cependant, au vu de la limitation géographique posée par la Turquie, seuls les réfugiés européens sont protégés par la Convention en Turquie. Les réfugiés non-européens sont néanmoins protégés par la loi sur les étrangers et la protection internationale, mais cette protection est moindre<sup>215</sup>.

De plus, bien que le Haut Commissaire aux réfugiés participe aux procédures en Turquie conformément à la législation turque en matière d'asile, ces procédures ne mènent pas à la reconnaissance d'un statut de réfugié par la Turquie. La seule opportunité donnée aux Syriens sur le long terme est de prendre part au programme de réinstallation du HCR dans un pays tiers, la Turquie n'offrant que sa protection à court terme. La Turquie ne rentrerait ainsi pas dans les définitions du droit international, seuls les pays ayant ratifié la Convention de Genève sans réserve pourraient être qualifiés de « pays tiers sûrs »<sup>216</sup>.

Enfin, les réactions sont vives face à la promesse de relance des négociations de l'Union alors que ce pays au régime démocratique défaillant s'éloigne de plus en plus des « standards » européens, pourtant fondamentaux pour espérer rejoindre le groupe européen, la situation interne de la Turquie ne peut être reléguée au second plan. Certains avancent que lier le processus d'adhésion à la coopération en matière de migration n'est pas judicieux. Rappelons-le, le fait d'avancer dans le processus d'adhésion et de redynamiser les pourparlers dépend du rythme des réformes et des mérites de la Turquie et ne peut être subordonné à un « donné pour un rendu » politique<sup>217</sup>. Certains soulignent un changement de la donne dans ce contexte particulier, permettant à la Turquie de négocier les avancées en matière d'adhésion, là où la réalisation des critères de Copenhague est normalement la seule ligne de conduite.

---

<sup>212</sup> Croix-Rouge européennes, « L'accord UE-Turquie : un manque d'empathie », *Croix-Rouge de Belgique*, 30 mars 2016, disponible sur [www.croix-rouge.be/actualites/nouvelles/l-accord-ue-turquie-un-manque-d-empathie-et-d-humanite](http://www.croix-rouge.be/actualites/nouvelles/l-accord-ue-turquie-un-manque-d-empathie-et-d-humanite).

<sup>213</sup> UNHCR, « Le plan d'action UE-Turquie inquiète le HCR », *Articles d'actualité*, Genève, 8 mars 2016, disponible sur [www.unhcr.fr/56dfda26c.html](http://www.unhcr.fr/56dfda26c.html).

<sup>214</sup> Directive (UE) n°32/2013, article 38.

<sup>215</sup> Human Rights Watch, « UE/Turquie : ne pas négliger les droits des réfugiés lors des négociations », 4 mars 2016, disponible sur [www.hrw.org/fr/news/2016/03/04/ue/turquie-ne-pas-negliger-les-droits-des-refugies-lors-des-negociations](http://www.hrw.org/fr/news/2016/03/04/ue/turquie-ne-pas-negliger-les-droits-des-refugies-lors-des-negociations).

<sup>216</sup> UNHCR, « Le plan d'action UE-Turquie inquiète le HCR », *op. cit.* (voy. note 213).

<sup>217</sup> K. PIRI, Intervention au Parlement européen au nom du groupe Socialiste et démocrate, P8\_CRE PROV (2016) 04-13(17), Strasbourg, 13 avril 2016.

## IX. LA MIGRATION A TRAVERS LE PROCESSUS D'ADHESION

Au vu de l'ensemble des éléments qui viennent d'être énoncés, il y a lieu de se demander si, dans le contexte actuel de la crise migratoire, celle-ci influence le cours et le contenu des négociations d'adhésion. Le contexte de la crise a permis de mettre en avant certains éléments en matière de migration qui impactent les domaines faisant l'objet des négociations d'adhésion, soulignés par la Commission à travers son rapport de progrès publié en 2015. La crise engendrée par la situation en Syrie est abordée en lien avec la question de la justice, de la liberté et de la sécurité<sup>218</sup>. Au regard des exigences à remplir par la Turquie sur la voie de l'adhésion, il lui est demandé depuis le début du processus de lever sa limitation géographique, sans quoi la machinerie de l'asile reste ineffective<sup>219</sup>.

De plus, les mesures prises en matière de migration par la Turquie ont un impact sur les « critères de références » à remplir pour permettre l'ouverture de certains chapitres. L'Union a fixé des règles communes en matière de contrôle des frontières, de visas, de migration et d'asile. La Turquie doit être prête à les intégrer. Pour ce faire, elle doit encore veiller à mettre en place des structures institutionnelles et réglementaires pour permettre l'application effective de la loi sur les étrangers et la protection internationale, et veiller au respect du principe de non-refoulement. La Turquie a encore des progrès à faire pour aligner sa politique de visa sur celle de l'Union européenne, notamment pour identifier et prévenir la migration irrégulière<sup>220</sup>.

L'Union européenne a souligné à plusieurs reprises que le processus d'adhésion de la Turquie et la crise des réfugiés sont des problématiques qui doivent être traitées séparément<sup>221</sup>. La Turquie semble plus nettement lier les deux processus. L'avancée en matière de migration a été utilisée par celle-ci pour progresser sur la voie de l'adhésion. L'Union veut une coopération accrue de la Turquie en matière de migration là où la Turquie attend un coup de fouet au processus d'adhésion. En amont du sommet du 7 mars 2016, le Premier ministre turc a déclaré que « la Turquie est prête à travailler avec l'Union européenne, la Turquie est prête à être membre de l'UE également<sup>222</sup> » et a émis le souhait que ce sommet marque un tournant dans les relations entre les deux parties. La Turquie a obtenu gain de cause lors du sommet du 18 mars 2016. L'ouverture de nouveaux chapitres et l'accélération du rythme des négociations ont été promises alors que l'Union insiste sur le fait que les deux questions doivent être traitées séparément<sup>223</sup>.

Cela donne l'impression que c'est ce « marchandage » politique qui permet d'arriver à de véritables accords. La promesse d'avancées dans le processus d'adhésion favorise des

---

<sup>218</sup> Chapitre 24 de l'acquis

<sup>219</sup> Rapport de la Commission européenne de 2015 sur les progrès accomplis par la Turquie, *SWD(15) 216 final*, Bruxelles, 10 novembre 2015, p. 70.

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>221</sup> M. SCHULZ, *op. cit.*, (voy. note 162), p. 3.

<sup>222</sup> Déclaration du Premier ministre turc Ahmed Davutoglu précédent le sommet international Union européenne – Turquie, Bruxelles, 7 mars 2016, disponible sur <https://neurope.eu/article/turkey-wants-billions-taking-back-rejected-refugees/>.

<sup>223</sup> M. SCHULZ, *op. cit.*, (voy. note 162), p. 3.

actions en matière de migration du côté turc, et cela par crainte de faire échouer les négociations avec la Turquie en cette matière. Il est impératif pour l'Union de retrouver au plus vite le contrôle de ses frontières au risque d'imploser<sup>224</sup>.

Rappelons ici que cette relance du processus d'adhésion a été promise par l'Union alors que la Turquie s'éloigne de plus en plus des « standards » européens. Certains voient l'intervention de la Turquie comme incontournable là où d'autres avancent que la collaboration avec la Turquie n'est pas l'unique solution. Il est effectivement interpellant de donner autant d'importance à un pays dont la politique interne est contestable du point de vue de l'État de droit et du respect des droits de l'homme, comme le met en avant le rapport publié en 2015 par la Commission<sup>225</sup>.

L'Union l'affirme, les deux questions doivent être traitées séparément, mais dans les faits, l'Union agit de sorte à garder la Turquie comme alliée, en mettant tout en œuvre pour faire des négociations une réussite en matière de migration, notamment en promettant des avancées dans les négociations d'adhésion, qui piétinent pourtant au vu des nombreux enjeux qui ont été cités précédemment.

---

<sup>224</sup> C. DUCOURTIEUX, « Quand l'Europe s'accorde avec la Turquie au détriment de ses valeurs », *Le Monde*, 16 mars 2016, disponible sur [www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/16/quand-l-europe-s-accorde-avec-la-turquie-au-detriment-de-ses-valeurs\\_4883940\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/16/quand-l-europe-s-accorde-avec-la-turquie-au-detriment-de-ses-valeurs_4883940_3232.html).

<sup>225</sup> Rapport de la Commission européenne de 2015 sur les progrès accomplis par la Turquie, *SWD(15) 216 final*, Bruxelles, 10 novembre 2015, pp. 14 à 25.

## CONCLUSION

Dix ans après l'ouverture des négociations, la tenue d'innombrables sommets internationaux et de multiples rencontres, force est de constater que l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne semble toujours incertaine voire devenue illusoire.

« L'âge d'or » des relations entre la Turquie et l'Union européenne remonte à la période de l'officialisation de son statut de candidat, jusqu'à l'ouverture des négociations. La Turquie connaît alors une période de croissance, animée par le vent de réformes insufflées par le parti de la justice et du développement (AKP), arrivé au pouvoir en 2002. Assez paradoxalement, l'ouverture officielle des négociations semble marquer le ralentissement du rythme, la perspective d'une adhésion s'éloignant un peu plus chaque jour<sup>226</sup>.

Rappelons que seul un pays candidat présentant des institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection peut devenir membre de l'Union. Les causes de blocage dans le processus ne se situent pas tant au niveau de l'incapacité de la Turquie à adopter les réformes nécessaires en vue de l'alignement sur l'acquis communautaire, mais d'avantage dans sa tendance à s'éloigner de plus en plus en pratique de ces standards européens.

Les enjeux de l'adhésion sont multiples et eux-mêmes en évolution constante. Ce qui a pu être considéré comme acquis se voit remis en cause par le contexte politique dans lequel évoluent les relations entre l'Union et la Turquie, comme le constat même fait en 2004 que la Turquie remplissait suffisamment les critères politiques de Copenhague, qui pourrait aujourd'hui être sujet à réévaluation. La pression grandissante sur l'actuel gouvernement turc face aux dérives en matière de séparation de pouvoir et de droits de l'homme ne crée pas un climat favorable à l'intégration européenne. D'autres enjeux non abordés par la présente étude tels que sa culture, son histoire, la religion ou son caractère européen apportent leur lot de questionnements face à l'adhésion. La somme de ces enjeux entraîne une réévaluation constante de l'opportunité de la question turque.

L'actualité récente de la crise migratoire a permis de mettre en lumière la réticence de nombreux États ainsi que de l'opinion publique à s'allier avec un pays où un important retour en arrière en matière de droits de l'homme est pointé presque quotidiennement dans l'actualité. A l'heure actuelle, il paraît difficile d'imaginer l'intégration de la Turquie au groupe des vingt-huit avec leur accord unanime. Même si une réelle relance des négociations parvenait à être menée à terme jusqu'à l'aboutissement du processus, l'approbation du Parlement européen reste requise après la clôture des négociations. Celui-ci pourrait apposer un défaut d'approbation notamment au vu des tensions qui se créent entre les partenaires et s'accroissent au fil des négociations.

---

<sup>226</sup> A titre de comparaison, les négociations d'adhésion avec la Croatie ont été ouvertes le même jour que celles avec la Turquie. Les négociations se sont achevées en 2011 et la Croatie est membre de l'Union européenne depuis le 1er juillet 2013.

Bien que l'Union poursuive sa stratégie d'adhésion avec la Turquie, la réalité sur le terrain semble bien différente. Malgré les avancées du processus d'adhésion, force est de constater que sa durée, les nombreuses dérives politiques régulièrement épinglées ainsi que les divergences entre états, ne sont pas des facteurs qui permettent d'imaginer l'aboutissement des négociations dans un avenir proche.

Ne conviendrait-il pas d'envisager, comme il l'est prévu par le cadre de négociation même, une intégration de la Turquie la plus forte possible, sans passer par l'adhésion ? L'hypothèse d'un partenariat privilégié ou d'une autre modalité d'intégration prend tout son sens et semble de plus en plus présente dans les esprits. Seul l'avenir nous dira quel sort sera réservé à ce processus tant controversé, au vu des nombreux enjeux et des différentes composantes des relations entre l'Union européenne et la Turquie. Les conséquences de la crise migratoire auront peut-être un réel impact sur le processus d'adhésion susceptible d'en modifier l'issue.



## BIBLIOGRAPHIE

### Doctrine – Articles et ouvrages :

AHMADOUN, S., « Turkey's Policy toward Syrian Refugees », *Stiftung Wissenschaft und Politik Comments*, n°47, November 2014, pp. 1 et 2.

BONSE, E. et A. RINKE, « Türkei-Verhandlungen werden politisiert,», *Handelsblatt*, 24 mars 2006.

BURCU TOGRAL KOCA, « Deconstructing Turkey's "Open Door" Policy towards Refugees from Syria », *Migration Letters*, vol. 12, n°3, 2015, pp. 209 et s.

CHABAL, P., « Intégrer la Turquie dans l'Union européenne : une nécessité », *Futuribles*, n°387, juillet-août 2012, p. 99.

CHAPONNIERE, J.R., « L'adhésion de la Turquie à l'Union européenne », *futuribles n°303*, décembre 2004, pp. 25 à 34.

CIMINO, M., « Une mobilité transfrontalière sous contrôle ? Le cas turco-syrien en temps de guerre », *L'espace politique*, vol. 3, n°27, 2015, pp. 3 et 4.

COLELLA, A., « Les réserves à la Convention de Genève (28 juillet 1951) et au Protocole de New York (31 janvier 1967) sur le statut des réfugiés », *Ann. fr. dr. intern.*, vol. 35, n°1, 1989, p. 469.

DEL PICCHIA, R. et HAENEL, R., *L'Union européenne et la Turquie à la veille de la présidence française*, Rapport d'information du Sénat français, n°412, 2007-2008, p. 9.

DREVET, J-F., *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où?*, Paris, l'Harmattan, 2001, pp. 125 à 136.

DREVET, J-F., « La politique étrangère de la Turquie et l'Europe », *Futuribles*, n°380, décembre 2011.

DUMONT, G-F., « La Turquie et l'Union européenne : intégration, divergence ou complémentarité ? », *Géostratégiques*, n°30, 2011, pp. 21 à 67.

ELÇIN, D., « The Principle of non-refoulement: a comparative analysis between Turkish national law and international refugee law », in *Politics and Law in Turkish Migration*, sous la direction d'I. Sirkeci, D. Elçin and G. Şeker, London, 2015, pp. 39 à 50.

FAIT, N. « Avec ou sans l'UE : parcours de migrants et de mobiles d'Afrique subsaharienne en Turquie », *Maghreb-Machrek*, vol. 2, n°220, 2014, pp. 57 à 74.

GUIDA, M. et KLUS, M., « Candidature officielle, adhésion potentielle », in *La Turquie et l'Union européenne : défis et perspectives d'adhésion*, sous la direction de G. Rouet et de P. Terem, Collection voisinages européens, Bruxelles, Bruylant, pp. 7 à 12.

GUYADER, M., « L'élargissement de l'Union européenne à la suite du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XLII, n°3, Bruxelles, De Boeck, 2003, pp. 35 à 45.

HOFFMEISTER, F., « Changing requirements for membership » in *Handbook on European enlargement : a commentary on the Enlargement process*, sous la direction d' A. Ott et K. Inglis, La Haye, T.M.C. Asser Press, , 2002, pp. 90 à 102.

KARAKAS, C., « UE-Turquie : l'hypothèse de l'intégration graduelle », *Politique étrangère*, n°3, 2006, pp. 663 à 673.

KOCHENOV, D., *EU Enlargement and the failure of conditionality : pre-accession conditionality in the fields of democracy and the rule of law*, European Monographs 59, The Hague, Kluwer Law International, 2008, pp. 11 à 64.

LELANDAIS, G.D., « L'énigme de l'AKP : regards sur la crise politique en Turquie », *Politique étrangère*, n°3, 2007, pp. 547 à 560.

LUSENTI, A. et WATANABE, L., « La migration irrégulière comme défis pour l'Europe », *Les analyses de politiques de sécurité du CSS*, n° 162, 2014, p. 1.

MARCOU, J. et GÜRBÜZ, Y., « L'armée turque et le laïcisme », *Cahiers d'Études sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien*, n°19, 1995, pp. 229 à 234.

MICHEL, Q., *De Lisbonne à Rome, évolution article par article des traités institutionnels de l'Union européenne*, Liège, Presses Universitaires de Liège, 2014.

MUTLUER, M., « Les migrations irrégulières en Turquie », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n°3, 2003, pp. 151 à 172.

ÖNIS, Z., « Domestic Politics, International Norms and Challenges to the States:Turkey-EU Relations in the post-Helsinki Era », *Turkish Studies*, 2003, pp. 9 à 34.

PIRIM, C.Z., *Un exemple d'association à la Communauté européenne : le cas de la Turquie*, Collection organisation internationale et relations internationales, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 489 à 517.

SCHMID, D., « De l'élargissement à l'éloignement : la Turquie veut-elle toujours adhérer à l'Union européenne? », *Politique étrangère*, n°1, 2010, pp. 17 à 19.

SCHNEIDER, C. et TUCNY, E., « Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, 2002, pp. 11 à 44.



TOGAN, S., « The EU-Turkey Customs Union: A Model for Future Euro-Med Integration », *Medro Technical Report*, n°9, mars 2012, pp. 1 et 2.

TUCNY, E., *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale : la conditionnalité politique*, Collection Logiques Juridiques, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 35 à 87.

VEDDER, C., « Art. O TUE », *Kommentar zum EGV/EUV*, sous la direction de E. Gabriz et M. Hilf, Munich, Beck, March 1998, §12.

YILMAZ, O., « Turquie-Union européenne, les raisons et conséquences de la relance des négociations d'adhésion », *Papiers d'actualité/Current Affairs in Perspective*, n°1, février 2014, p. 2.

### **Articles de presse, déclarations et rapports :**

BRAUX, A., « La politique d'immigration de la Turquie, vers un durcissement juridique », *P@ges Europe*, 14 mai 2014, disponible sur [www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000726-la-politique-d-immigration-de-la-turquie.-vers-un-durcissement-juridique-par-adeline/article](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000726-la-politique-d-immigration-de-la-turquie.-vers-un-durcissement-juridique-par-adeline/article).

CAMUS, E. et SALLON, H., « Du soulèvement populaire au conflit international, cinq ans de guerre en Syrie », *Le Monde*, disponible sur [www.lemonde.fr/procheorient/visuel/2016/03/15/du-soulevement-populaire-au-conflit-international-cinq-ans-de-guerre-en-syrie\\_4882825\\_3218.html](http://www.lemonde.fr/procheorient/visuel/2016/03/15/du-soulevement-populaire-au-conflit-international-cinq-ans-de-guerre-en-syrie_4882825_3218.html) (consulté le 25 mars 2016).

Croix-Rouge européennes, « L'accord UE-Turquie : un manque d'empathie », *Croix-Rouge de Belgique*, 30 mars 2016, disponible sur [www.croix-rouge.be/actualites/nouvelles/l-accord-ue-turquie-un-manque-d-empathie-et-d-humanite](http://www.croix-rouge.be/actualites/nouvelles/l-accord-ue-turquie-un-manque-d-empathie-et-d-humanite).

Déclaration conjointe des dirigeants des communautés chypriotes grecque et turque, 11 février 2014, disponible sur <http://cyprus-mail.com/2014/02/11/joint-declaration-final-version-as-agreed-between-the-two-leaders>.

Déclaration du Premier ministre turc Ahmed Davutoglu précédent le sommet international Union européenne – Turquie, Bruxelles, 7 mars 2016, disponible sur <https://neurope.eu/article/turkey-wants-billions-taking-back-rejected-refugees/>.

DUCOURTIEUX, C., « Quand l'Europe s'accorde avec la Turquie au détriment de ses valeurs », *Le Monde*, 16 mars 2016, disponible sur [www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/16/quand-l-europe-s-accorde-avec-la-turquie-au-detriment-de-ses-valeurs\\_4883940\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/16/quand-l-europe-s-accorde-avec-la-turquie-au-detriment-de-ses-valeurs_4883940_3232.html).

Human Rights Watch « UE/Turquie : ne pas négliger les droits des réfugiés lors des négociations », 4 mars 2016, disponible sur [www.hrw.org/fr/news/2016/03/04/ue-turquie-ne-pas-negliger-les-droits-des-refugies-lors-des-negociations](http://www.hrw.org/fr/news/2016/03/04/ue-turquie-ne-pas-negliger-les-droits-des-refugies-lors-des-negociations).

JIMENEZ, E., « Immigration irrégulière », *Criminologie.com*, février 2010, disponible sur [www.criminologie.com/article/immigration-irr%C3%A9guli%C3%A8re](http://www.criminologie.com/article/immigration-irr%C3%A9guli%C3%A8re).

LE TALLEC, C., TALLÈS, O. et VERDIER, M., « Les sept raisons de la colère du monde arabe », *La Croix*, 21 février 2011, disponible sur [www.la-croix.com/Actualite/Monde/Les-sept-raisons-de-la-colere-du-monde-arabe-\\_NG\\_-2011-02-21-563835](http://www.la-croix.com/Actualite/Monde/Les-sept-raisons-de-la-colere-du-monde-arabe-_NG_-2011-02-21-563835).

LIZIÉ-GALABBÉ, L., « Turquie, rapport 2015 pour l'adhésion : un pavé dans la mare passé inaperçu », *EU-LOGOS Athena*, 24 décembre 2015, disponible sur <https://europe-liberte-securite-justice.org/2015/12/24/turquie-rapport-2015-pour-ladhesion-un-pave-dans-la-mare-mais-passe-inapercu>.

Ministère des Affaires Étrangères de la République de Turquie, « Les relations Turquie-UE », *site du Ministère*, disponible sur [www.mfa.gov.tr/les-relations-turquie-ue.fr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/les-relations-turquie-ue.fr.mfa).

OHCHR, « Le Haut-Commissaire très préoccupé par l'accord entre l'Union européenne et la Turquie », Genève, 24 mars 2016, disponible sur [www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18531&LangID=F](http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18531&LangID=F).

ÖZAL, T., « Demande d'adhésion de la Turquie à la Communauté économique européenne », *Lettre adressée à Léo Tindermans*, 14 avril 1987.

PIRI, K., Intervention au Parlement européen au nom du groupe Socialiste et démocrate, P8\_CRE PROV (2016) 04-13(17), Strasbourg, 13 avril 2016.

Rapport du Conseil des droits de l'homme de l'ONU concernant l'Examen périodique universel de la situation en Turquie, Genève, 28 janvier 2015.

Rapport du Rapporteur spécial de la 23<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme sur les droits de l'homme des migrants, n°A/HCR/23/46/Add.4, 24 Avril 2013, p. 17.

Rapport du Secrétaire général sur sa mission de bons offices à Chypre, n° S/2016/15, 7 janvier 2016.

SCHULZ, M., « Discours du Président du Parlement européen au Conseil européen », Bruxelles, 17 mars 2016, disponible sur [www.europarl.europa.eu/the-president/en-fr/press/press\\_release\\_speeches/speeches/speeches-2016/speeches-2016-march/html/discours-au-conseil-europeen](http://www.europarl.europa.eu/the-president/en-fr/press/press_release_speeches/speeches/speeches-2016/speeches-2016-march/html/discours-au-conseil-europeen).

TOTTERSALL, N. et CARREL, N., « Merkel, in bind on migrants, ready to back faster turkish EU bid », *Reuters*, 18 octobre 2015, disponible sur <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-germany-turkey-idUKKCN0SC08020151018>.

UNHCR Turkey, « Syrian refugees in Turkey : frequently asked questions », Janvier 2015, disponible sur [www.fluechtlingshilfe.ch/assets/hilfe/syrien/faq-syrians-in-turkey-english.pdf](http://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/hilfe/syrien/faq-syrians-in-turkey-english.pdf).

UNHCR, « Le plan d'action UE-Turquie inquiète le HCR », *Articles d'actualité*, Genève, 8 mars 2016, disponible sur [www.unhcr.fr/56dfda26c.html](http://www.unhcr.fr/56dfda26c.html).

## **Documents des institutions européennes :**

Cadre de négociation pour la Turquie adopté lors de la 2678<sup>e</sup> session du CAG, 12514/05 Presse 241, Luxembourg, 3 octobre 2005.

Commission européenne, « Agenda 2000 - pour une Union plus forte et plus large », COM(00) 97 final, Bruxelles, 15 juillet 1997.

Commission européenne, « Élargissement », *Comprendre les politiques de l'Union européenne*, 2015, p. 7.

Commission européenne, « L'Europe et le défi de l'élargissement », *Bull. C.E.*, supplément n° 3/92, Bruxelles, 24 juin 1992, p. 11.

Commission européenne, « Questions fréquemment posées en ce qui concerne les négociations d'adhésion et les relations Turquie-UE », MEMO/05/227, Bruxelles, 29 juin 2005.

Commission européenne, « Stratégie d'élargissement et principaux défis 2006-2007 et rapport spécial joint en annexe sur la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres », COM (06) 649 final, Bruxelles, 8 novembre 2006, p. 18.

Communiqué de presse de la 2678<sup>ième</sup> session du CAG, 12514/05 Presse 241, Luxembourg, 3 octobre 2005.

Communiqué de presse de la 2770<sup>e</sup> session du CAG, 16289/06 Presse 352, Bruxelles, 11 décembre 2006.

Communiqué de presse de la Commission européenne concernant l'adoption du partenariat pour l'adhésion avec la Turquie, IP/01/332, Bruxelles, 8 mars 2001.

Communiqué de presse de la Commission européenne, « Enlargement : Turkey », 12541/05 Presse 243, Bruxelles, 21 septembre 2005.

Communiqué de presse du Conseil JAI concernant la facilité pour la Turquie en faveur des réfugiés, 25/16, Bruxelles, 3 février 2016.

Communiqué de presse du Conseil sur la conférence d'adhésion avec la Turquie, 922/15, Bruxelles, 14 décembre 2015.

Conclusions de la présidence du Conseil européen, 000300/1/99, Helsinki, 10 et 11 octobre 1999, point 12.

Conclusions de la présidence du Conseil européen, 1591/02, Copenhague, 12 et 13 décembre 2002, point 19.

Conclusions de la présidence du Conseil européen, 16238/04, Bruxelles, 16 et 17 décembre 2004, points 17 à 23.

Conclusions de la présidence du Conseil européen, 2.08 MAD, Madrid, 15 et 16 décembre 1995.

Conclusions de la présidence du Conseil européen, Essen, 9 et 10 décembre 1994, *Bull. C.E.*, n°12, décembre 1994.

Conclusions de la présidence du Conseil européen, EUCO 26/15, Bruxelles, 16 octobre 2015, point 2.

Conclusions de la présidence du Conseil européen, SN 150/1/98 REV1, Cardiff, 15 et 16 juin 1998, point 68.

Conclusions de la présidence du Conseil européen, SN 180/1/93 REV1, Copenhague, 21 et 22 juin 1993, p. 25.

Conclusions de la présidence du Conseil européen, SN 400/97, Luxembourg, 12 et 13 décembre 1997, point 23.

Conseil européen, « Declaration on democracy », Copenhague, 7 et 8 avril 1978, *J.O.C.E.*, C 103, 28 avril 1978, p.1.

Décision de la Commission du 24 novembre 2015 relative à la coordination des actions de l'Union et des États membres au moyen d'un mécanisme de coordination – la facilité pour la Turquie en faveur des réfugiés, *J.O.U.E.*, C 407/8, 8 décembre 2015.

Décision du Conseil du 18 février 2008 relative aux principes, aux priorités et aux conditions du partenariat pour l'adhésion de la République de Turquie et abrogeant la décision 2006/35/CE, 2008/157/CE, *J.O.C.E.*, L.51/4, 28 février 2008.

Décision du Conseil du 19 mai 2003 concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la Turquie, 2003/398/CE, *J.O.C.E.*, L.145/40, 12 juin 2003.

Décision du Conseil du 8 mars 2001 concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la République de Turquie, 2001/235/CE, *J.O.C.E.*, L.85/13, 24 mars 2001.

Décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie du 22 décembre 1995 relative à la mise en place de la phase définitive de l'Union douanière entre la Turquie et la Communauté économique européenne, *J.O.C.E.*, L. 35/1, 13 février 1996.

Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE, 111/16, Bruxelles, 8 mars 2016.

Déclaration UE-Turquie, 144/16, Bruxelles, 18 mars 2016.

Déclaration UE-Turquie, 870/15, Bruxelles, 29 novembre 2015.

Fiche thématique sur la stratégie de préadhésion en vue de l'élargissement de l'Union européenne, *P.E. Doc.*, C 4 n° 167.631/98, 17 juin 1998.

Plan d'action Commun UE-Turquie adopté par le Conseil européen, MEMO/15/5860, Bruxelles, 15 octobre 2015.

Proposition de décision du Conseil amendant la décision du Conseil (UE) 2015/1601 du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *COM(16) 171 final*, Bruxelles, 21 mars 2016.

Rapport de la Commission européenne de 2007 sur les progrès accomplis par la Turquie, *SEC(07) 1436*, Bruxelles, 6 novembre 2007.

Rapport de la Commission européenne de 2013 sur les progrès accomplis par la Turquie, *SWD(13) 417 final*, Bruxelles, 16 octobre 2013.

Rapport de la Commission européenne de 2015 sur les progrès accomplis par la Turquie, *SWD (2015) 216 final*, Bruxelles, 10 novembre 2015.

Rapport régulier 2004 de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, *SEC(04) 1201*, Bruxelles, 6 octobre 2004.

Recommandation de la Commission européenne pour un programme d'admission humanitaire volontaire, *COM(15) 9490*, Strasbourg, 15 décembre 2015.

Recommandation de la Commission européenne sur les progrès effectués par la Turquie sur la voie de l'adhésion, *COM(04) 656 final*, Bruxelles, 6 octobre 2004.

Résolution du Parlement européen du 18 janvier 1978 sur les perspectives d'élargissement de la Communauté, *J.O.C.E.*, n° C 39/47, 12 février 1979.

Résolution du Parlement européen sur le rapport 2013 sur les progrès accomplis par la Turquie, *P7\_TA(2014)0235*, Strasbourg, 12 mars 2014.

Résultat de la 3405<sup>e</sup> session du Conseil JAI concernant la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de 20 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, 11097/15 Presse 49, Bruxelles, 20 juillet 2015.

### **Jurisprudence :**

C.J.C.E., 22 novembre 1978, (Lothar Mattheus c. Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost), 93/78, *Rec. C.J.C.E.*, p. 2208

## **Législation turque :**

Règlement du 22 octobre 2014 sur la protection temporaire, disponible sur [www.goc.gov.tr/files/\\_dokuman28.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman28.pdf).

Loi du 11 avril 2013 sur les étrangers et la protection internationale, disponible sur [www.goc.gov.tr/files/files/eng\\_minikanun\\_5\\_son.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf).

## **Accords, Directives, Traités et Règlements :**

Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et Turquie, signé à Ankara le 12 septembre 1963, *J.O.C.E.*, n° P 217/3687, 29 décembre 1964.

Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Ankara le 16 décembre 2013, *J.O.U.E.*, L.134/3, 7 mai 2014.

Convention de Genève relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951.

Directive (UE) n°32/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, *J.O.U.E.*, L.180/60, 29 juin 2013.

Protocole additionnel à l'accord établissant une association entre la Communauté économique européenne et la République de Turquie à la suite de l'élargissement de l'Union européenne, signé à Bruxelles le 29 juillet 2005, *J.O.U.E.*, L. 254/58, 30 septembre 2005.

Règlement (CE) n°390/2001 du Conseil du 26 février 2001 concernant l'assistance à la Turquie dans le cadre de la stratégie de préadhésion, et notamment l'instauration d'un partenariat pour l'adhésion, *J.O.C.E.*, L.58/1, 28 février 2001.

Règlement (CE) n°539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, *J.O.C.E.*, L.81/1, 21 mars 2001.

Traité d'Amsterdam, signé à Amsterdam le 02 octobre 1997, Journal officiel n° C 340 du 10 novembre 1997.

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, Journal officiel n° C 306 du 17 décembre 2007.

Traité de Nice, signé à Nice le 26 février 2001, Journal officiel n° C 80 du 10 mars 2001.

Traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957.

Traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht), signé à Maastricht le 07 février 1992,  
Journal officiel n° C 191 du 29 juillet 1992.