

ANNEXE 3

Commission des Communautés Européennes

Bruxelles, le 6.10.20 p4 COM(2004) 656 final

Communication de la Commission au conseil et au parlement européen

Recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion.

5. Indications pour la conduite des négociations d'adhésion

L'évaluation résumée ci-dessus révèle que l'Union comme la Turquie auront besoin de beaucoup de temps pour mettre en place les conditions qui assureront une intégration harmonieuse de la Turquie à l'Union. C'est non seulement nécessaire pour préserver la cohésion et l'efficacité de l'Union, mais aussi pour éviter à la Turquie de devoir appliquer des politiques potentiellement inadaptées à son niveau de développement.

Les négociations d'adhésion se dérouleront dans le cadre d'une conférence intergouvernementale, où les décisions requièrent l'unanimité. Le cadre de négociation devra refléter les défis spécifiques liés à l'adhésion de la Turquie. Les paramètres précis pour la conduite des négociations seront définis sur la base des indications générales ci-dessous une fois que la décision d'engager les négociations aura été prise.

Immédiatement après le lancement officiel des négociations d'adhésion, la Commission préparera un vaste processus d'examen de l'acquis, après examen analytique (screening), afin d'expliquer et d'obtenir des premières indications sur les problèmes susceptibles de se poser au cours des négociations. Les négociations seront complexes et reflèteront, d'une part, les difficultés rencontrés par la Turquie dans l'application de l'acquis et, d'autre part, la nécessité de prévoir des dispositions facilitant l'intégration harmonieuse de la Turquie dans l'Union européenne. L'application, en Turquie, de la politique agricole commune et de la politique de cohésion constitue deux exemples. Les régies en matière de libre circulation des personnes en sont un troisième. II

est probable que, comme les précédents, cet élargissement nécessitera de nombreux arrangements spécifiques et, dans certains domaines, de longues périodes de transition. Dans le cas de la libre circulation des personnes, des sauvegardes permanentes peuvent être envisagées. La Commission affinera son analyse dans le courant des négociations avant de présenter une approche concrète sur chacune de ces questions.

Le contenu des négociations sera réparti en divers chapitres couvrant chacun un domaine de politique spécifique. La Commission recommandera au Conseil d'ouvrir les négociations pour chaque chapitre lorsqu'elle jugera la Turquie suffisamment préparée. Pour certains chapitres à dimension économique, l'existence d'une économie de marché viable devrait être une condition préalable à l'ouverture des négociations.

Des critères de référence pour la clôture provisoire et, dans certains cas, pour l'ouverture de chaque chapitre devront être définis avant l'ouverture des négociations le concernant. Ces critères pourraient renvoyer à l'alignement législatif et à un bilan de mise en oeuvre satisfaisant. De plus, les obligations légales actuelles résultant de l'accord d'association et de l'union douanière, notamment celles correspondant à l'acquis, devraient être remplies avant l'ouverture des négociations sur les chapitres qui s'y rapportent.

L'avancement des négociations ne dépendra pas uniquement de la convergence de la Turquie avec l'Union. L'Union devra se préparer, car, comme l'a affirmé le Conseil de l'Europe « en juin 1993, la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats. L'analyse de l'adhésion de la Turquie effectuée à ce jour n'indique en rien qu'il faudrait procéder à des adaptations majeures des politiques liées au marché intérieur. Les négociations seront basées comme toujours sur l'acquis communautaire existant. Toutefois le besoin d'adapter l'acquis avant son adhésion peut encore se faire ressentir. Quoi qu'il en soit, l'Union devra définir ses perspectives financières pour 2014 et les années suivantes avant de pouvoir aborder les incidences financières de certains chapitres de négociation. Il pourrait être nécessaire d'adopter des arrangements reflétant la situation propre de la Turquie. Enfin, l'Union européenne devra réfléchir au renforcement de ses politiques dans les domaines critiques recensés par réévaluation des questions soulevées par la perspective d'adhésion de la Turquie, tels que les frontières extérieures et la politique étrangère.

C'est essentiellement en continuant à mettre absolument en oeuvre les réformes que la Turquie pourrait assurer le succès de l'ensemble du processus d'adhésion. La conduite de négociations et la perspective de l'adhésion devraient contribuer à la poursuite des réformes politiques, sociales, culturelles et économiques en Turquie. Le résultat final devra être approuvé par le Parlement européen de même que par tous les pays de l'Union européenne et par la Turquie.

6. Renforcement du dialogue entre l'Union européenne et la Turquie

Il est clairement nécessaire de renforcer le dialogue sur un certain nombre de questions portant sur les relations UE-Turquie. Plusieurs questions pertinentes, n'ayant pas immédiatement trait à l'Union en tant que telle, doivent être abordées. Des forums d'échanges doivent être créés, rassemblant des ressortissants des Etats membres et de la Turquie et leur permettant de discuter de leurs préoccupations et perceptions dans un esprit de franchise et d'ouverture. Ce dialogue portera sur les différences de culture, la religion, les questions liées à la migration, les problèmes relatifs aux droits des minorités et le terrorisme. La société civile devrait être l'acteur principal de ce dialogue et l'Union devrait lui faciliter la tâche. La Commission présentera des propositions sur les moyens de soutenir ce dialogue à l'avenir.

7. Conclusions et recommandations

À la lumière de ce qui précède, les conclusions et les recommandations de la Commission sont les suivantes:

- (1) La Turquie a accompli des progrès substantiels dans le cadre de son processus de réformes politiques, notamment en procédant à de profonds changements constitutionnels et législatifs au cours de ces dernières années, conformément aux priorités figurant dans le partenariat pour l'adhésion. Néanmoins, la loi sur les associations, le nouveau code pénal et la loi sur les cours d'appel intermédiaires ne sont pas encore entrés en vigueur. En outre, le code de procédure pénale, la législation portant création de la police judiciaire et la loi sur réexécution des peines et des mesures sont toujours en attente d'adoption.

- (2) La Turquie consent de sérieux efforts pour garantir une mise en oeuvre adéquate de ces réformes. Malgré cela, la législation et le processus de mise en oeuvre doivent être davantage consolidés et étendus. Il en va notamment ainsi pour la politique de tolérance zéro dans la lutte contre la torture et les mauvais traitements et pour l'application des dispositions concernant la liberté d'expression, la liberté religieuse et les droits des femmes, les normes de l'OIT, y compris les droits des syndicats et les droits des minorités.
- (3) Compte tenu des avancées globales déjà atteintes en matière de réformes et sous réserve de la mise en vigueur par la Turquie de la législation en suspens mentionnée au paragraphe 1, la Commission considère que la Turquie satisfait suffisamment aux critères politiques et recommande l'ouverture de négociations d'adhésion. L'irréversibilité du processus de réforme, sa mise en oeuvre, en particulier en ce qui concerne les libertés fondamentales, devront se voir confirmer sur une plus longue période.
- (4) Il y a lieu d'appliquer une stratégie reposant sur trois piliers. Le premier pilier concerne la coopération visant à renforcer et soutenir le processus de réforme en Turquie, notamment dans la perspective du respect continu des critères politiques de Copenhague. Pour garantir le caractère durable et irréversible du processus de réformes politiques, l'Union devrait continuer à suivre attentivement les progrès accomplis dans le domaine des réformes politiques. Elle le fera sur la base d'un partenariat pour l'adhésion révisé, exposant les priorités du processus de réforme. Il sera procédé chaque année à un examen général des avancées sur le plan des réformes politiques et ce, dès la fin de 2005. À cette fin, la Commission présentera un premier rapport au Conseil européen en décembre 2005. Le rythme des réformes déterminera l'avancement des négociations.
- (5) En accord avec le traité sur l'Union européenne et la Constitution pour l'Europe, la Commission recommandera la suspension des négociations en cas de violation grave et persistante des principes de liberté, de démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'Etat de droit, sur lesquels l'Union est fondée. Le Conseil pourrait prendre une décision concernant cette recommandation à la majorité qualifiée. Le deuxième pilier concerne la manière d'aborder spécifiquement les négociations d'adhésion avec la Turquie. Les

négociations d'adhésion se dérouleront dans le cadre d'une conférence intergouvernementale, où les décisions requièrent l'unanimité et avec la participation entière de tous les Etats membres. De plus, il convient de noter que les négociations d'adhésion se déroulent dans le cadre d'une conférence intergouvernementale qui inclut tous les Etats membres de l'UE. Les négociations seront complexes. Pour chaque chapitre des négociations, le Conseil devrait fixer des critères de référence pour la clôture provisoire des négociations, notamment un bilan satisfaisant de la mise en oeuvre de l'acquis. Il faudra que les obligations légales existantes découlant de l'alignement sur l'acquis soient satisfaites avant l'ouverture des négociations sur les chapitres concernés. De longues périodes transitoires s'avèreront peut-être nécessaires. En outre, dans certains domaines tels que les politiques structurelles et l'agriculture, des dispositions spécifiques pourront être exigées et, en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, des sauvegardes permanentes pourront être envisagées. L'adhésion de la Turquie aura de sérieuses retombées financières et institutionnelles. L'UE devra définir ses perspectives financières pour la période postérieure à 2014 avant de pouvoir conclure les négociations. En outre la Commission assurera le suivi, pendant les négociations, de la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres et à approfondir l'intégration en tenant pleinement compte des objectifs du Traité en ce qui concerne les politiques communes et la solidarité.

- (7) Le troisième pilier prévoit un dialogue politique et culturel renforcé entre les peuples des Etats membres de l'Union et de la Turquie. La société civile devrait être l'acteur principal de ce dialogue et l'Union devrait lui faciliter la tâche. La Commission présentera des propositions sur la manière de soutenir ce dialogue.
- (8) La Commission est convaincue que le processus de négociation constituera un outil essentiel, orientant la poursuite des réformes en Turquie. Du fait de sa nature propre, il s'agit d'un processus ouvert dont les résultats ne peuvent pas être garantis à l'avance. Indépendamment du résultat des négociations ou du processus de ratification qui pourrait en découler, les relations entre PUE et la Turquie doivent garantir que la Turquie reste ancrée aux structures européennes. L'adhésion devrait être minutieusement préparée afin que l'intégration puisse se faire en douceur en confortant les acquis de cinquante années d'intégration européenne.