

LA FRANCE ET LA CANDIDATURE DE LA TURQUIE A L'ADHESION A L'UNION EUROPEENNE

PAR

GERARD SOULIER¹

Le 4 octobre 2005, à l'issue de deux jours de discussions particulièrement tendues, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne réunis à Luxembourg sont parvenus à un accord pour ouvrir les négociations avec la Turquie en vue de son entrée dans l'Union européenne (UE). La date et l'objet de cette réunion avaient été fixés par le Conseil européen de Bruxelles des 16-17 décembre 2004, qui poursuivait ainsi dans la voie qu'il avait lui-même ouverte le 13 décembre 1999 à Helsinki, dans les termes suivants : «*la Turquie est un Etat candidat qui a vocation à rejoindre l'Union européenne sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux autres candidats. La Turquie, comme tous les autres Etats candidats, bénéficiera d'une stratégie, préalable à l'accession, destinée à stimuler et à soutenir ses réformes*». En confirmant sa vocation à entrer dans l'Union, les vingt-cinq Etats membres réitérèrent la reconnaissance de la Turquie comme pays européen. Cette décision ne désarme cependant pas les opposants à cette adhésion, notamment en France.

Quoi qu'il en soit, une étape importante est donc franchie à ce moment. Cependant, il reste un long chemin – dix ou quinze ans, dit-on –, alors même que celui parcouru jusqu'ici est déjà fort long : l'entrée de la Turquie dans la Communauté européenne avait été expressément envisagée dans l'accord d'association signé à Ankara le 12 septembre 1963, dont l'article 28 affirme en effet «*lorsque le fonctionnement de l'accord aura permis d'envisager l'acceptation intégrale par la Turquie des obligations découlant du traité instituant la Communauté européenne, les parties contractantes examineront la possibilité d'une adhésion de la Turquie à la Communauté*». La Turquie a officiellement déposé sa candidature le 14 avril 1987, bien avant donc que les Etats d'Europe centrale et orientale, membres de l'Union depuis le 1^{er} mai 2004, puissent seulement envisager une telle éventualité.

Cela indique combien la candidature de la Turquie pose, pour l'Union européenne et ses Etats membres, de problèmes singuliers et la difficile négociation d'octobre 2005 n'a pas mis fin à la controverse. Au cours de cette réunion, l'opposant le plus résolu à l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie aura été l'Autriche, mais il est apparu que son intransigeance était principalement fondée sur l'intention d'échanger son consentement contre l'acceptation, par les Vingt-Cinq, de la candidature de la Croatie; une très opportune conférence de presse tenue dans l'après-midi du 4 octobre par Mme Carla del Ponte, procureur général près le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), affirmant, quelques jours après avoir soutenu la position inverse, que le Croatie coopérait loyalement avec le tribunal, spécialement pour la recherche et l'arrestation du général Gotovina, a soudain rendu possible un accord général entre les Etats membres pour engager les négociations avec les deux candidats : Turquie et Croatie.

Pendant ces deux longues journées de négociation, c'est, après l'Autriche, la France qui s'est montrée la plus réservée, sa délégation présentant des exigences préalables qu'elle n'avait pas toujours exprimées ou qui étaient exprimées depuis peu, tant par le Président de la République que par le Premier ministre, en dépit d'une attitude jusqu'alors constamment favorable à l'adhésion de la Turquie : cette évolution trouve une part d'explication dans l'hostilité manifestée par certaines forces politiques ou certaines personnalités politiques, mais aussi dans l'opinion publique, ainsi qu'en attestent de nombreux sondages. La question turque a été très largement évoquée, lors de la campagne française pour le référendum du 29 mai 2005 en vue de la ratification du projet de Constitution européenne, surtout par certains opposants qui en ont fait une raison supplémentaire de repousser ce projet². Politique étrangère et politique européenne ne sont plus seulement affaire d'Etat, mais aussi affaire d'opinion et la tension entre les deux est susceptible de provoquer de sérieuses difficultés. Il y a donc lieu de faire retour sur ce qu'a été, à différentes époques, la politique officielle de l'Etat à l'égard de la Turquie et d'examiner ensuite cette situation nouvelle créée par l'intervention, insistante, de certains courants d'opinion très hostiles à l'adhésion de la Turquie.

¹ Professeur émérite à l'Université d'Amiens (France).

² Cf. *infra* note 26.

LA POLITIQUE DE L'ÉTAT FRANÇAIS VIS-A-VIS DE LA TURQUIE

La politique traditionnelle de la France à l'égard de la Turquie est inscrite dans l'histoire longue. Au cours des siècles où la politique étrangère était principalement centrée sur le continent en raison de rivalités territoriales avec d'autres puissances continentales, la France a généralement ménagé de bonnes relations avec la Turquie. En reste-t-il plus que des souvenirs? La situation se présente sous un nouveau jour dès lors que la France est impliquée dans la construction européenne. A certains égards, les relations entre politique étrangère et politique européenne semblent s'inverser : ce n'est plus la politique européenne qui est une composante de la politique étrangère, mais plutôt la politique étrangère qui s'inscrit, dans une large mesure, dans la politique européenne³.

La question turque, enjeu de la politique européenne de la France dans le cadre de la politique étrangère

La question d'Orient a été, pendant des siècles, une question européenne majeure et la France a été constamment portée vers la Turquie, pour des raisons principalement stratégiques, face à ses différents adversaires sur le continent. La politique étrangère occupant une place déterminante dans la pensée et dans l'action du général de Gaulle, il n'est pas inutile de revenir sur ce que fut l'attitude de ce dernier à l'égard de la Turquie, au temps de sa présidence. En recevant le Président de République de Turquie au Palais de l'Élysée, le 27 juin 1967, Charles de Gaulle n'a pas manqué de rappeler une longue histoire, en évoquant «*l'époque où s'unissaient Soliman le Magnifique et François I^{er} [... et qui] nous demeure toujours présente*»; de là, «une sympathie fondamentale» entre les deux pays. Et lorsqu'il rendit visite à la Turquie, l'année suivante, il s'attacha encore, dans son discours du 26 octobre 1968, au palais présidentiel d'Ankara, à puiser dans l'histoire les raisons de renforcer les relations entre les deux pays, au regard de la situation internationale de l'époque : «*à nous Français, il semble donc que les Turcs entendent, comme nous, voir le système des deux blocs qui, autour de deux hégémonies, divise actuellement l'Europe et se répand sur l'Orient, faire place à la détente, à l'entente et à la coopération internationales. N'y a-t-il pas là tout ce qu'il faut pour que les deux pays accordent leurs politiques, comme en d'autres temps les avaient accordées vos sultans et nos souverains, Soliman et François I^{er}, Selim et Napoléon, Abdul-Aziz et Napoléon III, et, comme d'instinct, votre République et la nôtre se trouvèrent disposées à le faire, quand le gouvernement de Paris, le premier de tout l'Occident, reconnut celui d'Ankara après les immenses secousses d'où sortit la Turquie nouvelle?*»⁴

Les allusions présidentielles rappellent des périodes, des événements qui ont laissé des traces durables en même temps qu'ils illustrent des impératifs stratégiques très constants dans la diplomatie française pendant des siècles. C'est pour conjurer l'encerclement du royaume par l'Empire de Charles Quint que François I^{er} s'est lié à Soliman et c'est à cette époque qu'il développa ses ambassades, en s'inspirant de l'exemple de la diplomatie vénitienne, la première à s'être ainsi organisée en Europe. L'alliance turque fut précieuse : alliance militaire, offensive et défensive contre Charles Quint pour l'immédiat, elle était complétée par d'autres avantages à plus longue portée, avec la signature des premières *Capitulations* (1536). C'est sur cette base que la France a pu déployer, jusqu'au XX^e siècle, une influence durable au Proche-Orient. L'expression controversée d'une «politique arabe» de la France trouve ici son origine.

Ce n'était pas l'Autriche, mais l'Angleterre que Bonaparte voulait affaiblir lorsqu'il se lança dans l'expédition d'Égypte : prendre pied dans la région, c'était barrer la route des Indes, voie impériale de la fortune britannique. Napoléon était animé également d'une autre préoccupation permanente : contrôler la navigation en Méditerranée. Quant à Napoléon III, allié cette fois aux Anglais, au côté des Turcs, dans la guerre de Crimée, c'est la Russie qu'il affrontait, lui disputant la protection des Lieux saints et des Chrétiens d'Orient⁵, un autre enjeu étant, cette fois encore, la navigation en Méditerranée et, d'abord, pour la puissance russe, son accès par les Détroits. Le Traité de Paris (30 mars 1856) qui mit fin au conflit garantit l'indépendance et l'intégrité de l'Empire ottoman et son contrôle sur les Détroits, tandis que la mer Noire était neutralisée. La France préservait ses avantages.

La question d'Orient prend une place croissante dans la politique des puissances européennes au XIX^e siècle. Immensément étendu, sur trois continents, présent depuis des siècles dans les Balkans, l'Empire

³ Bien entendu, certaines interventions, dans d'autres parties du monde, échappent à ce schéma.

⁴ Charles DE GAULLE, *Discours et messages*, tome V, janv. 1966-avr. 1969, p. 341-342. L'acte de reconnaissance de la République de Turquie est du 20 octobre 1921.

⁵ Un traité franco-turc de 1740 confiait la protection de Bethléem et de Jérusalem à des religieux latins, eux-mêmes protégés par la France; le tsar Nicolas I^{er} exigeait qu'elle soit confiée à des moines orthodoxes et demandait en outre au Sultan de lui reconnaître un droit de protectorat sur les Chrétiens orthodoxes de l'Empire ottoman (une dizaine de millions d'habitants à cette époque).

ottoman s'affaiblit alors progressivement, sous la poussée, notamment, des nationalités. Au milieu du XIX^e siècle, l'Empire est considéré, suivant une formule qui a fait fortune, comme «*l'homme malade de l'Europe*»⁶ : les puissances s'affairent à son chevet, pratiquant «*un clientélisme sans scrupule*»⁷. A l'issue de la Première Guerre mondiale, les puissances victorieuses, libérant des appétits contenus depuis plusieurs décennies, crurent pouvoir enfin se partager les dépouilles de l'Empire vaincu : le Traité de Sèvres de 1920 enregistra divers accords entre puissances, principalement la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, la France, parmi lesquels les accords Sykes-Picot du 16 mai 1916 entre l'Angleterre et la France.

Selon ces accords, longtemps secrets, la France administrerait, à l'issue du conflit, la côte syrienne et libanaise et la Cilicie, au sud de l'Anatolie. Faible autant qu'affaibli, le sultan Mehemet VI signa le Traité, mais Mustafa Kemal, qui déjà s'imposait, le refusa. Par un accord signé à Ankara le 20 octobre 1921, la France renonça à la Cilicie, à l'exception du Sandjak d'Alexandrette, qu'elle remit à la Turquie un peu plus tard. La France fut en effet, à cette occasion, la première puissance occidentale à reconnaître *de facto* le gouvernement de Mustafa Kemal, auquel elle livra des armes. De nouvelles négociations aboutirent au Traité de Lausanne du 24 juillet 1923, qui consacrait l'indépendance de la Turquie nouvelle, avec une composante territoriale réduite sur le continent européen, et abolissait, enfin, le régime des capitulations. C'est un paradoxe de l'histoire que la Turquie se rapproche de l'Europe en adoptant le modèle politique de l'Etat-nation au moment même où elle n'en faisait plus partie, physiquement, que de manière marginale : «*pour que la Turquie entre en Europe, écrit J.-B. Duroselle, il faudra finalement qu'elle n'y soit plus géographiquement.*»⁸

Voilà bien le dilemme ou du moins l'un des aspects sous lequel la question turque se pose aujourd'hui : est-ce à dire que rien n'a changé, depuis que la Turquie moderne a été durablement constituée sous Mustafa Kemal? La France, la Turquie, l'Europe ne vivent pas dans le même monde et les relations entre Etats apparaissent sous un jour différent.

La politique de la France à l'égard de la Turquie dans le cadre de la politique européenne

L'Etat-nation, juridiquement souverain, reste sans doute l'acteur privilégié des relations internationales, mais il n'est plus en situation d'exclusivité, s'il le fut jamais. Surtout, la notion d'indépendance de l'Etat est toute relative : elle est de plus en plus combinée ou confrontée à celle d'interdépendance⁹. La formation d'une union régionale comme la Communauté, puis l'Union européenne, accentue ce processus; le statut et la capacité internationale d'agir des Etats membres en sont altérés dans des termes qui vont au-delà même de l'objet des traités¹⁰. De plus, la coopération politique européenne, dont l'idée s'est assez rapidement imposée comme projet, mais aussi comme nécessité, puis la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) imposent aux Etats membres des limitations à leur action extérieure : bien qu'il n'existe pas de moyens de contrainte, aucun Etat membre ne peut agir sans tenir compte de ses partenaires, avec lesquels il est lié, en permanence, dans des structures de coopération et de concertation¹¹.

C'est sous ce jour que la politique étrangère de la France doit être envisagée, singulièrement à l'égard de la Turquie, même si le général de Gaulle ne s'est pas arrêté à de telles considérations lors de ses échanges avec les autorités turques, en 1967 et 1968, s'en tenant à la conception classique des relations internationales, strictement entendues comme relations entre Etats et, en l'occurrence, entre deux Etats fondamentalement attachés à leur indépendance¹² : pas la moindre allusion à la Communauté, pas même une mention aux relations établies entre elle et la Turquie par l'accord d'association de 1963, bien qu'il

⁶ C'est le tsar Nicolas I^{er} qui, le premier, employa cette expression, lors d'une réception, le 9 janvier 1853, en s'adressant à l'ambassadeur d'Angleterre.

⁷ Georges CASTELLAN, *Histoire des Balkans*, Fayard, Paris, 1991, p. 15.

⁸ Jean-Baptiste DUROSELLE, *L'Idée d'Europe dans l'histoire*, Denoël, 1965, p. 83.

⁹ Cf. Bertrand BADIE, «De la souveraineté à la capacité de l'Etat», in Marie-Claude SMOUTS (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales. Pratiques et théories*, Presses de Sciences-po, Paris, 1998, p. 49 : «*les progrès de la mondialisation s'accommodent de moins en moins de la grammaire 'souverainiste' pour promouvoir le concept d'interdépendance. Banalement admise – ou presque –, cette formulation n'en est pas moins bouleversante pour la théorie des relations internationales.*»

¹⁰ Comme on le sait, la Cour de justice des Communautés européennes a entendu de manière extensive la capacité internationale de la Communauté à conclure des accords internationaux au lieu et place des Etats membres : la jurisprudence faite par le célèbre arrêt «AETR, Commission c/ Conseil» du 31 mars 1971, aff. 22/70, est fondée sur la théorie des compétences implicites; elle a soulevé bien des controverses, mais a finalement été approuvée expressément par les Etats membres (déclaration n° 10 du Traité de Maastricht).

¹¹ Le rapport Davignon, adopté par le Conseil des ministres le 27 octobre 1970, définissait la coopération politique européenne dans les termes suivants : «*assurer, par une information et des consultations régulières une meilleure compréhension mutuelle sur les problèmes de politique internationale; renforcer la solidarité des Etats en favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et, lorsque cela apparaîtra possible, des actions communes.*»

¹² Par exemple dans son allocution prononcée à la radio et à la télévision turques, le 29 octobre 1968 : après avoir rendu hommage à «*la noble et vaillante Turquie*», il déclare «*je suis venu ici pour resserrer avec vos dirigeants les rapports de nos deux pays [...] d'autant mieux que rien ne les oppose, que l'intérêt commun est l'équilibre et la paix et que l'un et l'autre veulent, dans tous les cas, maintenir leur indépendance*» (*Discours et messages*, op. cit., p. 349).

l'ait lui-même approuvé. De là le caractère quelque peu anachronique de ces discours tenus à l'Élysée ou à Ankara car, s'il subsiste des relations singulières entre les deux pays, c'est essentiellement dans le cadre européen que se détermine, à notre époque, la position de la France à l'égard de la Turquie.

Les relations particulières de la France avec la Turquie ne doivent pratiquement plus rien aux grands moments du passé, ainsi qu'en témoigne la manière dont elles sont succinctement présentées sur le site Internet du ministère français des Affaires étrangères¹³. En premier lieu, sous la rubrique «Les relations politiques», un document fait état de la crise qui a suivi l'adoption de la loi sur le génocide arménien du 18 janvier 2001¹⁴, mais relève la volonté réciproque de «*renouer un dialogue approfondi*» en considération, essentiellement, de la demande d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Il y a donc des voyages ministériels, des rencontres entre hauts fonctionnaires et «*des contacts bilatéraux [qui] se produisent régulièrement à l'occasion de réunions européennes*»; c'est bien reconnaître que la relation politique est pratiquement absorbée dans le débat européen.

La rubrique «Les relations économiques» fait quant à elle état des bonnes relations entre les associations patronales (TUSIAD turc et MEDEF) et des progrès dans les échanges franco-turcs, «*dynamisés par l'Union douanière entre la Turquie et l'Europe*» : importations et exportations connaissent une hausse sensible; la France est le 4^e fournisseur de la Turquie; le nombre des implantations françaises est passé de 15 en 1987 à 346 en 2002 et la France est devenue le premier investisseur en Turquie en stocks cumulés d'investissements directs étrangers depuis 1980 (5,6 milliards de dollars). La rubrique «Coopération culturelle scientifique et technique» annonce une dotation de près de 7 millions d'euros, ce qui met la Turquie à la première place en Europe, à égalité avec l'Allemagne. Ces crédits sont principalement dirigés vers des établissements d'enseignement bilingues publics et privés, dont l'Université francophone de Galatasaray¹⁵, et des établissements congréganistes, «*éléments anciens et influents de notre présence*»¹⁶. Cette coopération se développe également dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Enfin, d'«*autres types de coopération*» sont évoqués, comme la «*Coopération militaire et de défense*», qui recouvre notamment des programmes de formation, un «*Dialogue stratégique*», lequel doit respecter les engagements et les alliances existant pour les deux pays, ou encore la coopération «*en matière de sécurité*», qui porte principalement sur la lutte contre le terrorisme et l'émigration, étant indiqué que cette coopération «*s'inscrit dans le cadre du soutien que la France apporte à la Turquie dans sa démarche de reprise de l'acquis communautaire*».

Ainsi, même dans des relations d'Etat à Etat, les affaires étrangères de la France sont très largement conditionnées par son appartenance à l'Union européenne. Elles le sont davantage encore lorsqu'il s'agit d'un Etat lié à l'Union par des accords. La position de la France à l'égard de la Turquie est donc, pour l'essentiel, inséparable, sinon indistincte de la politique de l'Union. Concrètement, les relations franco-turques sont tributaires, d'une part des accords entrés en application, d'autre part, des engagements pris par l'Union européenne à l'égard de la Turquie en ce qui concerne le traitement de sa demande d'adhésion.

L'accord d'association signé en 1963 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 1964, prévoit une libération progressive des échanges et une aide financière, dans la perspective d'une adhésion ultérieure¹⁷. Il a été complété par un protocole additionnel, signé le 23 novembre 1970 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973, programmant une période transitoire de vingt-deux ans, divisée en trois phases, pour aboutir à une union douanière (à l'exclusion de l'agriculture et des services). L'union douanière est devenue effective le 1^{er} janvier 1996. C'est d'ailleurs sous présidence française que l'accord d'union douanière a été acquis¹⁸. L'élargissement de l'Europe à vingt-cinq membres, à compter du 1^{er} mai 2004, a conduit le Conseil européen du 17 décembre 2004 à demander à la Turquie de signer un protocole destiné à étendre l'Union douanière aux dix nouveaux membres, ce qui a été fait le 29 juillet 2005. Cependant, à cette occasion, le gouvernement turc a fait savoir que cet engagement n'impliquait en rien la reconnaissance de la République de Chypre : cette déclaration a eu immédiatement un retentissement négatif sur la demande d'adhésion, en particulier dans la position officielle de la France.

¹³ Suivant la dernière mise à jour du 21 avril 2005

¹⁴ Le Parlement européen avait précédé en ce sens le Parlement français par une résolution votée le 18 juin 1987, reconnaissant «*le génocide des Arméniens en 1915-1916*».

¹⁵ Cet établissement a été créé au XIX^e siècle par le sultan Abdul Aziz à son retour d'un voyage en France, après la guerre de Crimée; Victor Duruy a fortement contribué à cette initiative.

¹⁶ Il y aurait 2,2% d'élèves turcs apprenant le français.

¹⁷ Cf. *supra* l'article 28 du traité d'association.

¹⁸ Cf. Françoise DE LA SERRE, «La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, p. 508 : «*une préoccupation que le gouvernement français n'aura de cesse de réaffirmer : le rééquilibrage de l'ouverture à l'Est, par une politique méditerranéenne active qui conduira en 1995, sous présidence française, au lancement du processus de Barcelone et à l'accord d'union douanière avec la Turquie*».

Néanmoins, les négociations avec la Turquie sont engagées. Elles seront longues, mais elles ont débuté sans tarder : deux semaines après la décision d'ouvrir les négociations, une première réunion de *screening* s'est tenue à Bruxelles, le 20 octobre 2005, pour examiner l'un des 35 chapitres (en l'occurrence, «Science/recherche») entre lesquels a été réparti l'acquis communautaire¹⁹. L'issue de ces négociations n'est pas assurée, car les opinions publiques sont divisées en Europe, notamment en France. Les questions européennes sont entrées dans le débat public, ce à quoi les gouvernements sont loin d'être insensibles.

LE DEBAT PUBLIC FRANÇAIS SUR LA TURQUIE

La perspective des élargissements intervenus jusqu'ici n'a guère troublé l'opinion publique ni provoqué de grandes controverses. Le premier élargissement, fruit de si longues et difficiles négociations avec le Royaume-Uni, n'a soulevé aucune objection après que le général de Gaulle eut quitté la scène : le président Pompidou soumit le traité à un référendum, approuvé sans grande mobilisation de l'opinion²⁰. L'élargissement à l'Espagne et au Portugal avait suscité davantage de discussions, eu égard aux réticences de certains milieux, spécialement les agriculteurs du sud de la France, mais il n'y eut pas d'opposition sérieuse. Le passage de douze à quinze membres, en 1995, et, surtout, le passage de quinze à vingt-cinq, en 2004, qui, pourtant, bouleverse l'Union européenne, ont été sobrement évoqués dans la presse et se sont effectués sans tapage, malgré les réticences de l'opinion enregistrées dans certains sondages²¹. Il est vrai que l'attention pouvait être davantage retenue par les transformations institutionnelles et matérielles apportées, dans le même temps, par les Traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, puis par les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Et puis la question turque a surgi. Le débat est tendu, violent parfois, passionné en tout cas, surtout du côté des opposants : la question turque n'est plus seulement l'affaire de l'Etat; l'opinion, cette fois, n'est pas absente et n'est plus vouée au silence.

L'irruption de la question turque

Une intervention devant la presse, le 7 novembre 2002, de M. Valéry Giscard d'Estaing, alors président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, est à l'origine d'un débat prolongé : «*la Turquie n'est pas un pays européen*». Prenant fermement position contre cette candidature, l'ancien Président français dit encore : «*la Turquie dans l'Europe, c'est la fin de l'Europe*»²². Cette déclaration a été aussitôt reprise, commentée, critiquée. Il faut dire que les circonstances européennes et internationales ont été favorables, à ce moment-là, au développement de la controverse : interrogations sur l'avenir de l'Union avec l'élargissement imminent à dix nouveaux Etats membres, débat en cours sur la Constitution, inquiétudes d'ordre économique et social mettant en cause la politique européenne, situation internationale tendue avec le Proche-Orient, terrorisme international, expansion du fondamentalisme islamique... La Turquie est ainsi devenue une question majeure dans le débat politique alors que la perspective de son adhésion n'était pas nouvelle : «*le processus d'intégration de la Turquie à l'Union européenne n'a rien de nouveau. Il dure depuis quarante-trois ans*», fait observer le Premier ministre turc Recep Tayyip Erdogan; et d'ajouter, pour souligner la dimension historique de cette volonté, que «*l'aspiration européenne de la Turquie n'a rien de neuf. C'est un processus qui a débuté sous Mustafa Atatürk*»²³.

De fait, la volonté de la Turquie de participer à la Communauté européenne s'est manifestée dès la mise en place de la Communauté économique européenne (CEE) et a été réitérée avec constance, en dépit des péripéties qui ont pu agiter la vie politique du pays et ses relations avec d'autres puissances.

La Turquie sollicite un accord d'association le 31 juillet 1959; dans les années 1977-1978, elle propose d'entrer dans la Communauté en même temps que la Grèce, mais l'occupation du nord de Chypre par l'armée turque et la crise économique du pays y ont fait obstacle. Elle dépose officiellement sa candidature à la CEE le 14 avril 1987; la Commission européenne, le 18 décembre 1989, puis le Conseil, le 5 février 1990, acceptent le principe de la candidature turque, mais la rejettent pour l'immédiat. Le 1^{er} janvier 1996,

¹⁹ *Bulletin Europe*, 21 oct. 2005.

²⁰ Référendum du 23 avril 1972 visant à l'autorisation de ratification du Traité concernant l'adhésion du Danemark, de l'Irlande, de la Norvège et du Royaume-Uni : 53% de suffrages exprimés parmi les inscrits; 68% des suffrages exprimés favorables, soit 36% des électeurs inscrits.

²¹ Selon un sondage Eurobaromètre de mars 2003, 52% des citoyens de l'Union se déclaraient favorables à l'élargissement, contre 41% seulement, 49% se déclarant hostiles en France (résultat cité par F. DE LA SERRE, *op. cit.*).

²² Cf. l'article d'Arnaud LE PARMETIER et de Laurent ZECCHINI, paru dans *Le Monde*, 9 nov. 2002, et repris en partie dans un ouvrage réunissant de multiples points de vue sur la question de la candidature de la Turquie : Jean-Paul BURDY (dir.), *La Turquie est-elle européenne?*, Turquoise, 2004.

²³ Entretien paru dans *Le Monde*, 13 oct. 2005.

la Turquie adhère à l'union douanière. Les 12-13 décembre 1997, le Conseil européen ouvre les négociations d'adhésion avec les pays d'Europe centrale et orientale, mais écarte la Turquie. Le 4 mars 1998, la Commission adopte la «Stratégie européenne pour la Turquie» en vue d'une pré-adhésion : le 13 décembre 1999, le Conseil européen d'Helsinki reconnaît que «*la Turquie est un Etat candidat qui a vocation à rejoindre l'Union*». L'instruction de la candidature est assurée par la Commission, qui établit chaque année un rapport régulier, qu'elle transmet au Conseil européen.

Il n'y ni moins ni plus de transparence que pour n'importe quel autre dossier. Pas de débat public jusqu'alors et puis, soudain, la controverse, véhémence : une vingtaine d'ouvrages parus depuis sur la question (en majorité favorables); de multiples prises de position politique (plus généralement hostiles); des sondages d'opinion (tous défavorables); plusieurs unes dans la presse, périodique ou quotidienne²⁴.

La question turque a été largement évoquée dans la campagne pour l'élection du Parlement européen en juin 2004, alors que, d'ordinaire, ces élections sont détournées vers des problèmes nationaux. Cependant, c'est surtout pendant la campagne référendaire concernant l'autorisation de ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe que la Turquie est entrée dans le débat public. Les oppositions ont été vivement exprimées et il n'est pas douteux que la question turque ait contribué à la victoire du «non». De multiples sondages publiés dans la presse avant le référendum ont mesuré un net rejet de la Turquie, alors que, par contraste, l'opinion se montrait plus favorable à l'Ukraine : selon un sondage IFOP réalisé en décembre 2004, il y aurait eu alors une forte majorité de Français (67%) hostiles à l'adhésion de la Turquie²⁵ et, selon un sondage SOFRES réalisé en mars 2005, 58% des Français étaient alors favorables à une candidature ukrainienne contre 37% seulement pour la candidature de la Turquie, ce qui semble indiquer, au passage, que l'hostilité porte moins sur l'idée d'élargissement que sur le candidat à cet élargissement²⁶.

Les personnalités politiques hostiles à l'adhésion de la Turquie n'ont pas manqué de s'appuyer sur ces sondages pour conforter leur argumentation. La coïncidence, dans le temps, de la consultation référendaire et de la programmation des négociations avec la Turquie a donné lieu à des configurations complexes de «oui-oui», «non-non», «oui-non», «non-oui» : on peut être favorable à la Constitution et à l'adhésion de la Turquie; hostile aux deux; favorable à l'une et hostile à l'autre.

L'extrême droite et une partie notable de la droite, qui partage avec cette dernière l'hostilité à la construction européenne au nom du «souverainisme», ont conjugué le «non» à la constitution et le «non» à la Turquie, affirmant sans ambages que le rejet de la candidature turque impliquait le rejet de la Constitution européenne²⁷. Une autre partie de la droite, suivant en cela le Président de la République et le gouvernement, s'est prononcée favorablement pour la Constitution et pour la Turquie, mais non sans équivoque²⁸. En revanche, tout ce qui se rattache à la sensibilité démocrate-chrétienne, c'est-à-dire l'UDF et un peu au-delà, est aussi résolument favorable à la Constitution européenne qu'elle est hostile à l'adhésion de la Turquie.

De l'autre côté, les forces ou organisations situées à l'extrême gauche, hostiles depuis toujours à la construction européenne, rejettent fermement la Constitution, mais ne sont pas défavorables à la Turquie, ce qui, faute d'explication, semble fondé sur la base idéologique d'un internationalisme quasi mécanique. La gauche socialiste, divisée sur la Constitution, est plutôt favorable aux négociations avec la Turquie, à l'exception de quelques personnalités notables. Dans leur ensemble, les Verts, généralement attachés à l'idée européenne, sont favorables, à quelques exceptions près, à la Constitution européenne et aux négociations avec la Turquie.

Les partisans d'un double «non» ont eu la partie belle car une réponse négative s'accommode volontiers d'un ton catégorique : «non c'est non». En revanche, la réponse positive s'accompagne assez souvent de réserves ou de nuances. Aussi l'opposition à la Turquie est-elle certainement la plus motivée, aux deux sens du terme : c'est elle qui donne le ton et, d'une certaine manière, impose la thématique. C'est d'ailleurs pour combattre l'argumentation des opposants que certaines personnalités politiques sont intervenues avec force,

²⁴ Exemples de une dans *Libération*, en pleine page : «Qui a peur de la Turquie?» (27 nov. 2002); «Le casse-tête turc» (19 juin 2004).

²⁵ Alain BARLUET, «Français et Allemands contre l'adhésion turque», *Le Figaro*, 13 déc. 2004 : 55% des Allemands sont hostiles; les plus favorables sont les Espagnols (65%).

²⁶ Laure MANDEVILLE, «Les Européens plus favorables à l'Ukraine qu'à la Turquie», *Le Figaro*, 24 mars 2005.

²⁷ L'amalgame entre les deux questions est même soigneusement entretenu : immédiatement après la décision du Conseil d'engager les négociations avec la Turquie, Philippe de Villiers a fait placarder une affiche «La Turquie? Les Français ont déjà dit non» (oct. 2005).

²⁸ Une motion adoptée au conseil national de l'UMP, le 9 mars 2005, a recueilli 90% de voix favorables à la ratification de la Constitution, mais hostiles à l'adhésion de la Turquie

à l'exemple de l'ancien Premier ministre Michel Rocard évoquant très délibérément les peurs que suscite cette candidature²⁹.

Les éléments du débat

Les arguments de la controverse peuvent être regroupés autour de deux thèmes principaux : celui, tout d'abord, de l'«identité» de la Turquie, notion ambiguë, commodité de langage plutôt, qui réunit des éléments d'histoire, de géographie, de civilisation et de culture et sur laquelle se greffent des considérations géostratégiques; une autre série d'arguments, subsidiaire pour ceux qui rejettent radicalement l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, vise la compatibilité de la Turquie avec l'Union et ses principes, tels qu'ils sont définis par les Traités et complétés par les délibérations du Conseil européen.

La question de l'identité

La Turquie est-elle européenne? Nul ne conteste la place et le rôle de la Turquie, dans l'histoire politique de l'Europe, du moins à l'époque ottomane. Cependant, la Turquie moderne, dans ses frontières actuelles, peut-elle être considérée comme un pays européen? Personne ne pose cette question pour la Bulgarie ou la Roumanie. Elle se pose donc.

Les opposants l'affirment de manière péremptoire, à l'instar de M. Giscard d'Estaing : la Turquie n'est pas en Europe; la Turquie n'est pas européenne. Ce rejet peut être exprimé de manière plus feutrée, à la manière de M. Hubert Védrine : «*l'évidence, le bon sens et la géographie auraient dû suffire, à l'origine, en 1963, pour dire à la Turquie qu'elle était un grand pays, situé à 95% en Asie mineure, et qu'elle avait vocation à avoir par elle-même un rôle majeur dans la région et des relations étroites avec l'UE, mais pas à en devenir membre*»³⁰.

L'Europe physique n'a jamais été clairement définie. Il n'y a aucune donnée naturelle qui indique, avec quelque précision, où s'arrête ce «*petit cap du continent asiatique*», selon la formule de Paul Valéry³¹ : la délimitation du continent par la chaîne de l'Oural est pure convention³² et n'a pas grande signification dans les conceptions modernes de la géographie. Cependant, comme il est admis par tous que l'Europe ne peut s'étendre indéfiniment, la question de ses limites est bel et bien posée. C'est une question politique que l'histoire, jusqu'ici, n'a jamais tranchée et que l'élargissement vers l'est, après l'effondrement du système soviétique, pose ouvertement à l'Union européenne.

C'est surtout en termes de civilisation et de culture que la question de l'appartenance de la Turquie à l'Europe soulève des controverses qui, parfois, révèlent un réel embarras sur le fond et dans l'expression. Quelle que soit la manière d'aborder la question, l'objection est fondée, de manière expresse, ou implicite, ou parfois même, subliminale, sur la considération suivante : bien qu'Etat laïc, la Turquie est une société musulmane. On se défend cependant, du côté des adversaires de l'entrée de la Turquie dans l'Union, de vouloir faire de celle-ci un «club chrétien» et l'on rejette toute idée de prévention à l'égard de l'Islam : à preuve, fait-on valoir, il n'y a aucune difficulté à reconnaître comme ayant vocation à entrer un jour dans l'Union, des entités dont la population est essentiellement ou majoritairement musulmane, comme l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, ou qui comprend une forte minorité de musulmans, comme la Macédoine.

Cela dessine la forme contemporaine de la question d'Orient à laquelle l'Europe, telle qu'elle s'est organisée à l'Ouest, est une nouvelle fois confrontée. Les termes ont changé mais une réalité demeure : l'Orient commence dans les Balkans. Dans cette région d'Europe, l'histoire a fait coexister, tant bien que mal, mal bien souvent, à tel endroit catholiques et musulmans, à tel autre, chrétiens orthodoxes et musulmans³³. La coexistence entre catholiques et orthodoxes ne fut pas plus paisible; elle a été longtemps marquée par ce que l'Occident a appelé le «Schisme d'Orient» : neuf siècles d'excommunication réciproque, seulement levée en 1965, au concile de Vatican II³⁴. Dans ces longs siècles de haine et de

²⁹ Michel Rocard, «Dire oui est vital», *Le Monde*, 27 nov. 2002, repris in J.-P. Burdy, *op.cit.*, p. 29.

³⁰ Hubert Védrine, «Clarifier l'identité européenne», *Le Monde*, 6 déc. 2002. Cependant réaliste, l'ancien ministre des Affaires étrangères dit aussi : «il se peut qu'il soit trop tard, en raison des promesses anciennes qui ont été faites et répétées depuis 1963 à la Turquie, de nos liens avec elle, des réformes courageuses qu'elle a activement engagées».

³¹ Paul Valéry, *Variétés 1 et 2*, Gallimard, Paris, 1978, p. 24.

³² Cf. Michel Deveze, *L'Europe et le monde à la fin du XVIII^e siècle*, Albin Michel, Paris, 1970, p. 14 : ce sont les géographes flamands et hollandais des XVI^e et XVII^e siècles qui, les premiers, ont placé les limites physiques de l'Europe à la chaîne de l'Oural, laquelle n'a jamais constitué une frontière politique.

³³ Cf. l'œuvre d'Ivo Andrić, en particulier deux romans magnifiques, *Le Pont sur la Drina*, Belfond, 1994, et *La Chronique de Travnik*, Belfond, 1997.

³⁴ C'est en 1054 que le patriarche de Constantinople et le légat du pape se sont lancés des anathèmes réciproques.

mépris, quelques faits ont laissé des souvenirs cruels et blessants, comme la mise à sac et le pillage de Constantinople par les croisés en 1204 : «*les Turcs sont des ennemis, mais les Grecs schismatiques sont pires que des ennemis*», tonnait Pétrarque; «*mieux vaut voir régner à Constantinople le turban des Turcs que la mitre des Latins*», répondait un haut dignitaire byzantin³⁵. Les traces laissées par plusieurs siècles de présence ottomane sont profondes et bien vivantes : elles sont visibles dans l'ensemble de la région, bien au-delà des seules populations musulmanes, car elles se manifestent non seulement dans la religion mais aussi dans certaines manières de vivre. La civilisation turque n'est pas étrangère à l'Europe; d'une certaine façon, la Turquie prolonge l'Europe balkanique.

Est-ce un titre suffisant pour entrer dans l'Union? Les opposants à l'entrée de la Turquie dans l'Union soulèvent des questions géostratégiques d'importance : un tel élargissement porterait l'Europe aux frontières d'un inquiétant voisinage – républiques caucasiennes, mais surtout Iran, Iraq, Syrie. Ils considèrent que l'incorporation de ce pays dans l'Union européenne ouvre la voie à la pénétration islamique et, de surcroît, à une immigration sans fin. D'autres, à l'instar de Michel Rocard, considèrent que le fait d'arrimer la Turquie à l'Union, sur la base des rigoureux critères imposés aux Etats candidats, est le meilleur moyen d'y faire obstacle³⁶. De part et d'autre, il ne s'agit que d'hypothèses non vérifiables. Comment préjuger de ce que seront l'Union européenne, la Turquie, le Proche-Orient dans dix ans, dans quinze ans?

Faute d'évidence géographique ou de critères culturels décisifs, la question de savoir si la Turquie est européenne ou non est donc une question de point de vue et ce sont aux responsables politiques que doit revenir le dernier mot. Dans le passé de l'Europe unie, l'appartenance de la Turquie à l'Europe a été affirmée avec netteté dès que la Communauté européenne et la Turquie eurent noué les premiers liens par le Traité d'association, ce qui, pendant longtemps, n'a jamais provoqué la moindre polémique. Souvent cité, Walter Hallstein, alors président de la Commission, déclare à Ankara, le 12 septembre 1963, à l'occasion de la signature du traité : «*la Turquie est une partie de l'Europe [...]. La Turquie fait partie de l'Europe : aujourd'hui, cela signifie qu'elle a établi une relation institutionnelle avec la Communauté européenne*».

Quelle fut la position de la France à cette époque? Le général de Gaulle, alors au pouvoir, s'est-il exprimé sur ce point? Les propos qu'il a tenus à l'époque sont plutôt sibyllins : dans ses échanges avec les autorités turques, il n'évoque, à aucun moment ni la Communauté, ni l'accord d'association; il s'en tient strictement à la diplomatie classique des rapports d'Etat à Etat. Dans son discours du 27 juin 1967, après avoir évoqué les choix différents des deux pays à l'égard de l'OTAN, dont la France s'est retirée le 21 février 1966, il s'exprime ainsi : «*si la France a voulu se dégager du système, tandis que la Turquie juge préférable de maintenir encore les liens qui l'attachent à l'une des organisations, les deux pays sont, n'est-il pas vrai?, d'accord pour penser que l'avenir du progrès et de la paix est compromis par ce constant et dangereux affrontement. En Europe notamment, dont la Turquie s'incorpore une des capitales historiques, en Europe, qu'elle joint à l'Asie par-dessus les détroits essentiels, en Europe dont le destin se trouve hypothéqué par le problème du sort de l'Allemagne, l'intérêt de nos deux Républiques n'est-il pas de conjuguer leurs efforts pour, qu'au lieu de l'opposition stérile de deux camps, s'établissent la détente, l'entente et la coopération entre tous les peuples de notre continent?*»³⁷.

Comment faut-il entendre ce verbe inattendu et donc soigneusement choisi : «*s'incorpore*»? Comment comprendre l'expression «*notre continent*»? Nous pluriel ou nous de majesté? Cette ambiguïté, à coup sûr délibérée, rend la glose inutile – mais elle est en elle-même intéressante, non point parce qu'elle semble trahir une incertitude dans l'esprit du général, mais plutôt parce qu'elle laisse à ses successeurs le soin de se prononcer. C'est dire qu'il n'y a pas, pour qui pourrait y songer, de recours de ce côté-là; c'est dire également que la question de savoir si la Turquie doit ou non entrer dans l'Union européenne est une question politique sur laquelle les gouvernements des Etats membres auront à se déterminer.

Il appartient en effet à l'Union européenne, de décider, suivant les termes du Traité, qui peut entrer dans l'Union : «*tout Etat européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de l'Union*» (art. 49 TUE). Les autorités françaises se conforment à la position de l'Union : «*il revient aujourd'hui aux Etats membres, au sein du Conseil, et au Parlement européen, à la majorité absolue des membres qui le composent, de décider au cas par cas si un Etat qui souhaite se porter candidat est européen ou non*»³⁸. Cette décision politique, prise sur une base de droit, est en même temps un acte de reconnaissance que l'Etat candidat est européen. C'est bien la politique qui décide de la

³⁵ Cité par Pierre LEMERLE, *Histoire de Byzance*, PUF, Paris, 1990 (10^e éd.), p. 126.

³⁶ Cf. le dossier «La Turquie et l'Europe», *Questions internationales*, n° 12, mars-avr. 2005.

³⁷ Charles DE GAULLE, *op. cit.*, p. 183.

³⁸ «Quelles sont les frontières de l'Europe?», document disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

géographie : est européen tout pays reconnu comme tel par l'Union européenne. Pour la Turquie, la question est donc tranchée : elle est reconnue comme pays européen par les Vingt-Cinq Etats membres de l'Union³⁹.

La question des critères d'adhésion

Cette première condition, nécessaire, n'est pas certes pas suffisante. La seconde condition est fondée sur un ensemble d'exigences juridico-politiques énoncées à l'article 6 du Traité : «*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'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres*»⁴⁰. Ces conditions ont été reprises et étoffées par le Conseil européen de Copenhague (22-23 juin 1993), lors de l'examen des candidatures des pays d'Europe centrale et orientale : «*l'adhésion requiert de la part du candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable, ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire*». Ces conditions s'imposent à la Turquie; elles seront l'objet même des négociations minutieusement programmées.

Sur ce plan, les opposants à l'entrée de la Turquie dans l'Union expriment de nombreuses inquiétudes concernant les droits fondamentaux, spécialement la condition féminine, les institutions répressives, les minorités, tout en reconnaissant les progrès accomplis depuis quelques années. Cependant, outre la crainte inspirée par l'éventuel avènement d'un islamisme radical, les objections les plus fortes sont liées à des questions politiques en effet préoccupantes, singulièrement la question kurde : en dépit de certaines évolutions positives en Turquie, l'évolution de la situation des Kurdes en Iraq, auxquels la nouvelle Constitution, d'inspiration fédérale, ouvre la voie à une autonomie, ce qui peut effectivement provoquer quelque effervescence au sein de la population kurde, par-delà la frontière turque.

A quoi s'ajoutent la nécessaire reconnaissance du génocide arménien, à propos duquel existe une réelle sensibilité en Europe, et la question chypriote. La déclaration du gouvernement turc de juillet 2005, selon laquelle l'extension de l'accord d'union douanière aux dix nouveaux Etats membres n'impliquait pas la reconnaissance de la République de Chypre a provoqué, à raison, une protestation du gouvernement français. La Turquie ne saurait naturellement participer à la vie de l'Union européenne à côté d'un Etat membre qu'elle ne reconnait pas; cette reconnaissance est donc un préalable à son entrée dans l'Union, mais non à l'ouverture des négociations. Dès lors, après l'échec du plan Annan, rejeté par la population grecque de l'île lors du référendum du 24 avril 2004⁴¹, c'est dans le cadre des négociations entre la Turquie et l'Union européenne que le règlement de la question chypriote devrait intervenir.

* *
*

La Turquie constitue un bon angle pour analyser l'évolution de l'Union européenne ainsi que de la politique extérieure de la France. C'est un grand pays par sa taille, sa population; son rayonnement dans une vaste région turcophone et sa localisation géographique, aux marches de l'Europe, lui confèrent une grande importance géostratégique. Sa demande d'adhésion à l'Union européenne soulève ainsi, très normalement, de multiples problèmes.

En ce qui concerne l'Union européenne, les perspectives ont radicalement changé depuis la chute du Mur de Berlin. Ce qui est recherché pour l'heure, c'est moins, semble-t-il, une «*union sans cesse plus étroite*» entre les peuples qui la composent, pour reprendre les termes des traités fondateurs réitérés dans chaque nouveau traité, qu'une adéquation de plus en plus exacte avec le continent. L'élargissement est devenu un projet en soi et même, semble-t-il, le seul projet de l'Union européenne. Cependant, le nombre et l'hétérogénéité croissante de l'ensemble se paient d'une plus grande difficulté à progresser dans le sens de l'intégration – suivant l'inspiration du projet initial – et même à fonctionner convenablement.

De là, deux séries de problèmes : ceux qui sont regroupés sous la notion d'identité, ce qui recouvre en particulier la question de ses limites; ceux qui concernent les structures de l'Union. Or, la question des

³⁹ Les partisans de l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne ne manquent pas de faire remarquer que la Turquie est membre de toutes les organisations européennes dès leur fondation et des organisations occidentales où l'Europe est largement présente, tels le Conseil de l'Europe, l'OCDE et l'OTAN notamment.

⁴⁰ Cette formulation date du traité d'Amsterdam.

⁴¹ 75,83% des 480 000 électeurs chypriotes grecs ont répondu «non», tandis que 64,91% des 144 000 électeurs chypriotes turcs ont répondu oui.

limites de l'Union n'est pas résolue et celle de ses structures est hypothéquée par le blocage du projet de Constitution. Les élargissements à venir et, il va de soi, l'entrée de la Turquie, sont de nature à aggraver les difficultés. Les opposants à cette candidature ne manquent pas d'agiter le risque de dilution de l'Union européenne, encore que cette objection aurait pu être formulée avant le passage brutal de quinze à vingt-cinq Etats membres qui n'ont pas vécu la même histoire – l'opposition Est-Ouest ne date pas du Rideau de fer, mais de l'antique partage romain entre la *pars occidentalis* et la *pars orientalis*⁴² – et sont loin de partager la même vision de l'avenir, les pays de l'ancien bloc communiste étant généralement plus attirés par une perspective euro-atlantique que proprement européenne.

Le projet de construction européenne doit être repensé en tenant compte de la configuration nouvelle du continent et de la société mondiale et la demande turque doit, rationnellement, être abordée non en fonction d'une Europe mythique, idéale ou fantasmée, ni même en fonction de la représentation du projet initial, mais en fonction des données nouvelles. La France est saisie par cette nouvelle situation de l'Europe et du monde et sa politique extérieure, où se mêlent questions européennes et questions internationales, en est forcément et fortement affectée. Prise dans ce mouvement d'évolution rapide, la politique extérieure de la France n'est ni linéaire ni limpide. L'autonomie de sa politique extérieure s'amenuise sous la pression de deux facteurs : d'une part, l'interdépendance accentuée dans le cadre européen; d'autre part, les grincements dans le jeu politique interne. Le prisme turc est un bon révélateur de cette double contrainte et, avec, du malaise que connaît la politique de la France.

L'Union européenne vit, délibère, sous un régime d'interdépendance renforcée, même dans les périodes difficiles ou incertaines, comme c'est le cas depuis qu'elle comprend vingt-cinq Etats membres et qu'elle doit s'accommoder du Traité de Nice, même lorsque les réunions du Conseil ressemblent davantage à une conférence diplomatique, où ce sont avant tout des préférences ou des exigences stato-nationales qui sont exprimées par chacun, qu'à la délibération d'une instance commune inspirée par la définition d'un intérêt général européen. L'exemple de l'Autriche au Conseil du 3 octobre 2005 est éclairant : que faut-il en retenir? qu'elle a bloqué la décision pendant quarante-huit heures ou, finalement et peu en importent les raisons réelles ou apparentes, qu'elle a cédé? Grands ou petits, les Etats membres ne peuvent pas ne pas prendre en compte la position des autres non plus que celle du groupe et, finalement, s'y ajuster.

La France n'échappe pas à cette contrainte, comme en témoignent ses revirements, ses tergiversations dans la période qui a précédé l'avènement de l'Union à Vingt-Cinq : la France était plus que réservée sur le principe d'un élargissement à dix, puis elle a cédé; la France faisait de la réforme institutionnelle un préalable à l'élargissement, puis elle a cédé en acceptant le pis-aller du Traité de Nice; elle était intransigeante sur certains points de la réforme des institutions (composition de la Commission, pondération des voix au Conseil), puis elle a transigé⁴³. La Constitution européenne, qui proposait des institutions plus adéquates à la nouvelle configuration de l'Union, et à l'élaboration de laquelle la France a fortement contribué, était bienvenue, mais le pays l'a rejetée.

C'est ici qu'apparaît un malaise dans la politique extérieure de la France, un peu dans le sens où Freud parlait de «*malaise dans la civilisation*»⁴⁴, qu'il percevait, notamment, dans le fait que l'Etat ne respecte guère les règles morales qu'il impose aux individus et qu'il ne leur donne pas les compensations qui rendent supportable l'autorité lorsqu'il ne répond pas à leurs attentes. La politique extérieure est, dans les institutions conçues par le général de Gaulle, entre les mains du chef de l'Etat, «*en charge de l'essentiel*» quoique irresponsable. Depuis le début de la V^e République, même dans les périodes de cohabitation, le Président de la République a conservé la haute main sur la politique étrangère : c'est lui qui représente la France dans les réunions du Conseil, lequel est défini comme réunion des «*chefs d'Etat ou de gouvernement*», pour tenir compte de la spécificité française, seule sur les Vingt-Cinq à être représentée par le chef de l'Etat et non, comme tous les autres Etats membres, par le chef d'un gouvernement responsable. «*Domaine réservé*», a-t-on plus ou moins théorisé; cette théorie est à revoir : le chef de l'Etat a signé le Traité constitutionnel et il en a recommandé l'approbation; les électeurs l'ont rejeté le 29 mai 2005.

Cette manifestation exprime d'un désaveu témoigne de ce que la détermination de la politique extérieure par le chef de l'Etat n'est pas seulement soumise à la contrainte de l'interdépendance européenne, mais est désormais également sous influence dans l'ordre interne. Pour tenir compte des réserves d'une grande partie de l'opinion à l'égard de la candidature de la Turquie et favoriser l'adoption de la Constitution, le chef de l'Etat a infléchi sa position et, pour réduire les tensions, a concédé une révision constitutionnelle prévoyant un référendum pour approuver toute nouvelle adhésion. Le Parlement, réuni en Congrès le

⁴² Cette division trouve son origine sous Dioclétien, avec la tétrarchie; elle s'est confirmée avec le partage de l'Empire par Théodose, puis s'est cristallisée dans l'opposition Latins catholiques / Grecs orthodoxes et s'est continuée lorsque la partie occidentale est entrée dans les Temps modernes.

⁴³ Cf. F. DE LA SERRE, *op. cit.*

⁴⁴ Sigmund FREUD, *Malaise dans la civilisation*, PUF, Paris, 1971 (éd. originale 1929).

28 février 2005 a entériné cette proposition en adoptant un article 88-7, selon lequel *«tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République»*. Il a en outre adopté un texte, qui ne figure pas dans la Constitution, précisant que *«cette consultation référendaire ne s'appliquera pas pour les pays dont l'adhésion a été décidée avant le 1^{er} juillet 2004»*, ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie.

La Turquie peut se flatter d'avoir inspiré une révision de la Constitution française qui met à mal le domaine réservé. En pratique, elle pourrait en pâtir. Cependant, qui sait ce qu'il adviendra de l'Europe, de la Turquie et de la V^e République dans le proche avenir?