



**HAL**  
open science

# La perspective d'adhésion de la Moldavie et de l'Ukraine à l'Union européenne : quelles chances au regard des réalités juridiques, politiques et économiques ?

Natasa Danelciuc-Colodrovschi

## ► To cite this version:

Natasa Danelciuc-Colodrovschi. La perspective d'adhésion de la Moldavie et de l'Ukraine à l'Union européenne : quelles chances au regard des réalités juridiques, politiques et économiques ?. Lettre de l'Est (Aix-en-Provence), 2022, 28, pp.17-25. hal-04551383

**HAL Id: hal-04551383**

**<https://amu.hal.science/hal-04551383v1>**

Submitted on 18 Apr 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **LA PERSPECTIVE D'ADHÉSION DE LA MOLDAVIE ET DE L'UKRAÏNE À L'UNION EUROPÉENNE : QUELLES CHANCES AU REGARD DES RÉALITÉS JURIDIQUES, POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES ?**

Après le début de la guerre en Ukraine, le 24 février 2022, trois pays ont déposé leur candidature à adhérer à l'Union européenne (UE) : l'Ukraine, le 28 février 2022, la Moldavie et la Géorgie, le 3 mars 2022. Les demandes officielles faites par le Président ukrainien, Volodymyr Zelensky, la Présidente moldave, Maia Sandu et le Premier ministre, Irakli Garibachvili, ont été examinées le 7 mars 2022 lors d'une réunion des vingt-sept ministres des Affaires Étrangères de l'Union. Le même jour, les représentants permanents des États membres de l'Union européenne (Coreper II) ont invité la Commission européenne à présenter un avis sur ces demandes, à la lumière de trois séries de critères : le critère politique, le critère économique et l'aptitude de chacun des pays à assumer les obligations découlant de l'adhésion à l'UE. L'évaluation a été effectuée sur la base des réponses apportées par les trois États aux questionnaires reçus<sup>1</sup> et de l'appréciation par la Commission des efforts qu'ils ont déployés pour mettre en œuvre les obligations qui leur incombent en vertu des Accords d'association signés avec l'Union européenne<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'Ukraine a reçu le volet du questionnaire sur les critères politiques et économiques le 8 avril 2022 et celui portant sur l'acquis de l'UE le 13 avril. Elle a fourni ses réponses respectivement le 17 avril et le 9 mai. La Géorgie et la Moldavie ont reçu la première partie du questionnaire sur les critères politiques et économiques le 11 avril 2022 et la partie relative à l'acquis de l'UE le 19 avril. La Moldavie a fourni ses réponses le 22 avril et le 12 mai. La Géorgie a transmis les siennes les 2 et 10 mai.

<sup>2</sup> La Moldavie et la Géorgie ont signé chacune un Accord d'association avec l'Union européenne le 27 juin 2014, avec une application provisoire du 1<sup>er</sup> septembre 2014 au 1<sup>er</sup> juillet 2016, date de son entrée en vigueur. L'Ukraine a signé l'Accord d'association avec l'Union en deux étapes, le 21 mars 2014 et le 24 juin 2014, avec une entrée en vigueur provisoire le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et une entrée en vigueur effective le 1<sup>er</sup> septembre 2017.

À l'issue de cette évaluation faite en un temps record, la Commission européenne a recommandé, le 17 juin 2022, au Conseil d'accorder le statut de candidat à l'adhésion aux trois pays<sup>3</sup>. Madame Ursula Von der Leyen, Présidente de la Commission européenne, s'est exprimée en ces termes : « L'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie partagent une aspiration forte et légitime à rejoindre l'Union européenne. Aujourd'hui, nous leur adressons un signal clair : nous les soutenons dans leurs aspirations, même si elles doivent affronter une situation difficile. Et nous le faisons sans rien céder sur nos valeurs et nos normes européennes en définissant la voie qu'elles doivent suivre pour adhérer à l'UE. Les avis de la Commission constituent un moment charnière dans nos relations. En effet, il s'agit d'un jour historique pour les peuples ukrainien, moldave et géorgien. Nous confirmons leur vocation à appartenir en temps voulu à l'Union européenne. Les prochaines étapes sont désormais entre les mains de nos États membres. »<sup>4</sup>.

Lors de la réunion de Bruxelles des 23 et 24 juin 2022, le Conseil européen a adopté la recommandation de la Commission, en accordant à l'Ukraine et à la Moldavie le statut de candidat à l'adhésion et s'est dit prêt à accorder ce statut à la Géorgie dès que son Gouvernement aura concrétisé les priorités énoncées dans l'avis du 17 juin 2022. La réticence du Conseil à l'égard de la Géorgie s'explique par le nombre plus important de recommandations que l'on retrouve dans

---

<sup>3</sup> Voir notamment : European Commission, *Opinion on Georgia's application for membership of the European Union*, COM(2022) 405 final; European Commission, *Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union*, COM(2022) 406 final; European Commission, *Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union*, COM(2022) 407 final. Les trois avis sont disponibles depuis le lien suivant : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_22\\_3790](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_3790).

<sup>4</sup> Discours disponible à l'adresse : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_22\\_3790](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_3790).

ledit avis – douze au lieu de neuf pour la Moldavie et sept pour l'Ukraine –, ainsi que par l'existence de problèmes spécifiques liés à la garantie de l'indépendance et de la sécurité des journalistes et autres professionnels des médias, à la présence de lacunes importantes dans la législation électorale et la polarisation politique, au respect des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par les tribunaux géorgiens<sup>5</sup>.

L'obtention du statut de candidat à l'UE a marqué pour l'Ukraine et pour la Moldavie une étape majeure dans leur voie de rapprochement de l'Union européenne pour ensuite y adhérer à part entière. Les deux pays se rajoutent aux cinq autres ayant obtenu ce statut : la Turquie en 1999, la Macédoine du Nord en 2005, le Monténégro en 2010, la Serbie en 2012 et l'Albanie en 2014<sup>6</sup>.

La question qui se pose est celle de savoir si l'élargissement – défini comme « le processus par lequel de nouveaux États adhèrent à l'Union européenne »<sup>7</sup> – va pouvoir reprendre à court terme ? Et si c'est le cas, la Moldavie et l'Ukraine, pourront-elles faire partie du groupe d'États du huitième élargissement<sup>8</sup> ?

---

<sup>5</sup> Pour la liste complète des recommandations, voir l'avis de la Commission, *précité*, p. 17-18.

<sup>6</sup> Deux autres pays ont engagé la procédure de candidature à l'UE : la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo. L'Islande, qui a été durement touchée par la crise financière, a présenté sa candidature en 2009, mais l'a finalement retirée en 2015.

<sup>7</sup> Conseil européen, « Politique d'élargissement de l'UE », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/enlargement/>.

<sup>8</sup> Depuis 1957, on compte sept élargissements qui ont fait passer le nombre des États membres de six (Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne) à vingt-huit, avant le retrait du Royaume-Uni : le premier intervenu en 1973, avec l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni ; le deuxième en 1981, avec l'adhésion de la Grèce ; le troisième en 1986, avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal ; le quatrième en 1995, avec l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède ; le cinquième en 2004, avec l'adhésion de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovaquie ; le sixième en 2007, avec l'adhésion de la

La lecture des rapports de la Commission européenne met en évidence les défis majeurs que devront relever les deux pays afin qu'ils puissent devenir membres de l'Union européenne à part entière (I). Un processus qui s'annonce long, mais qui pourrait être écourté, les objectifs politiques pouvant, tel qu'on l'a vu pour les trois derniers élargissements, prendre le pas sur les critères juridiques (II).

## **I – Le constat de problèmes systémiques majeurs pouvant empêcher une adhésion rapide**

Aux termes de l'article 49 du Traité sur l'Union européenne, « 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 ». Les valeurs énumérées à l'article 2 susvisé sont : le respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des droits des personnes appartenant à des minorités.

En effet, le processus d'adhésion nécessite de la part des pays candidats de mettre en œuvre des réformes fondamentales dans de nombreux domaines, tels que l'État de droit, l'économie, le fonctionnement des institutions démocratiques, ainsi que l'administration publique, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Les progrès doivent être solides, tangibles et irréversibles. En leur absence, la Commission ne peut rendre un avis favorable en ce qui concerne l'aptitude du pays à devenir membre de l'Union européenne. Sans l'avis favorable de la Commission, les États membre de l'Union, qui décident à l'unanimité de clore le processus de négociation, ne pourront pas le faire, tout comme le Parlement européen d'ailleurs, qui doit donner son

---

Bulgarie et de la Roumanie ; le septième en 2013, avec l'adhésion de la Croatie.

feu vert. La signature et la ratification du traité d'adhésion par le pays candidat et tous les États membres s'avèrent donc dans ces circonstances impossibles.

La mise en œuvre des réformes nécessaires permet à l'État candidat de se conformer à une série de critères fondamentaux de la construction européenne. Il est accompagné dans ce processus par la Commission européenne. Les critères à remplir, appelés également « critères de Copenhague », sont de trois ordres :

1. Le critère politique, qui implique l'instauration d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, le respect des droits de l'homme et la protection des minorités ;
2. Le critère économique, exigeant l'existence d'une économie de marché viable dans l'État candidat et la capacité de faire face à la concurrence et au marché de l'Union européenne ;
3. L'acquis communautaire, c'est-à-dire la capacité de mettre en œuvre les obligations découlant de l'adhésion : accepter et transposer dans la législation nationale l'ensemble du droit européen en vigueur et souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

À ces trois critères s'ajoute un quatrième, qui a été précisé en 2006. Il s'agit de la capacité d'intégration, c'est-à-dire la capacité de l'UE à assimiler de nouveaux membres et à approfondir l'intégration. Cette condition ne dépend donc pas de l'État candidat mais de l'Union elle-même, qui doit être prête à accueillir dans de bonnes conditions un nouvel État membre.

L'avis rendu par la Commission européenne suite au dépôt par un État européen de sa candidature à l'adhésion

à l'Union permet de connaître son positionnement au niveau du respect des critères de Copenhague et les réformes les plus importantes devant y être engagées en vue de la future adhésion. La lecture des trois avis de la Commission de juin dernier permet de constater que l'Ukraine a été évaluée plus favorablement que la Moldavie et la Géorgie. En ce qui concerne le critère politique, la Commission a conclu que l'Ukraine est bien avancée dans la mise en place d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection, alors que pour la Moldavie et la Géorgie, l'institution européenne a établi qu'elles disposent uniquement d'un socle solide pour se doter d'institutions stables garantissant ces mêmes principes et valeurs.

Pour le critère économique, l'Ukraine, continue d'afficher, selon la Commission, un solide bilan macroéconomique, ce qui témoigne d'une résilience remarquable en termes de stabilité macroéconomique et financière, bien qu'elle doive poursuivre ses ambitieuses réformes économiques structurelles, et qu'elle s'aligne progressivement sur des éléments substantiels de l'acquis dans de nombreux domaines. Dans le cas de la Moldavie, ses politiques macroéconomiques ont été jugées comme étant raisonnablement saines. Toutefois, malgré les progrès enregistrés en matière de renforcement du secteur financier et de l'environnement des entreprises, des réformes économiques essentielles restent à entreprendre. À son tour, la Géorgie a atteint, selon la Commission, un bon degré de stabilité macroéconomique et obtenu de bons résultats en matière de politique économique. L'environnement y est favorable aux entreprises, mais des réformes supplémentaires s'imposent pour améliorer le fonctionnement de l'économie de marché,

Enfin, au niveau de la capacité de s'aligner sur l'acquis de l'Union, la Commission a rendu une conclusion identique, estimant que les trois États avaient posé de bases solides pour poursuivre leur action en la matière.

Dans les avis rendus pour chacun des trois États, la Commission a dressé une liste de mesures devant être prises dès l'obtention du statut de candidat à l'adhésion. Dans le cas de la Moldavie, six des neuf recommandations portent sur la justice<sup>9</sup>, la corruption<sup>10</sup>, le crime organisé<sup>11</sup> et l'État de droit<sup>12</sup>. Les trois autres concernent la réforme de l'administration publique et le management de l'action publique<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Les autorités moldaves doivent : achever les étapes essentielles de la réforme globale du système judiciaire récemment lancée dans toutes les institutions de justice et de poursuite, afin de garantir leur indépendance, leur intégrité, leur efficacité, leur responsabilité et leur transparence, notamment grâce à une utilisation efficace de la vérification des avoirs et à un contrôle démocratique efficace ; en particulier, pourvoir tous les postes restant vacants au sein du Conseil supérieur de la magistrature et dans ses organes spécialisés.

<sup>10</sup> L'État moldave doit : honorer l'engagement de lutter contre la corruption à tous les niveaux, en prenant des mesures décisives pour assurer des enquêtes proactives et efficaces, et un bilan crédible des poursuites et des condamnations ; accroître sensiblement la mise en œuvre des recommandations du Centre national de lutte contre la corruption ; mettre en œuvre l'engagement de « désoligarchisation », en éliminant l'influence excessive des intérêts acquis dans la vie économique, politique et publique.

<sup>11</sup> La Moldavie doit : renforcer la lutte contre la criminalité organisée, sur la base d'évaluations détaillées des menaces, d'une coopération accrue avec les partenaires régionaux, européens et internationaux et d'une meilleure coordination des forces de l'ordre ; en particulier, mettre en place un paquet législatif sur le recouvrement d'avoirs et un cadre global de lutte contre la criminalité financière et le blanchiment d'argent, en veillant à ce que la législation anti-blanchiment soit conforme aux normes du Groupe d'action financière.

<sup>12</sup> Les autorités moldaves doivent : renforcer la protection des droits de l'homme, en particulier des groupes vulnérables, et maintenir ses engagements en faveur de l'égalité des sexes et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

<sup>13</sup> La Moldavie doit : accroître la capacité à mener à bien les réformes et à fournir des services publics de qualité, notamment en accélérant la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique ; évaluer et mettre à jour la stratégie de réforme de l'administration publique ; achever la réforme de la

Dans le cas de l'Ukraine, la Commission a principalement mis l'accent sur la lutte contre la corruption, le crime organisé et le blanchiment d'argent afin de limiter l'influence excessive des oligarques et autres groupes dans la vie économique, politique et publique. Quatre des sept recommandations portent sur ces questions<sup>14</sup>. Deux autres recommandations concernent le pouvoir judiciaire et, plus particulièrement, la question liée à l'intégrité des candidats aux fonctions de juge constitutionnel, de membre du Haut Conseil de la justice et de la Haute Commission de qualification des juges. La Commission européenne demande à l'Ukraine d'adopter et mettre en œuvre une législation prévoyant une procédure d'évaluation de l'intégrité et des compétences professionnelles des candidats, conformément aux recommandations de la Commission de Venise. Enfin, la dernière recommandation porte sur la nécessité de réformer le cadre juridique relatif aux minorités nationales et d'adopter des mécanismes de mise en œuvre immédiats et efficaces.

Les recommandations faites par la Commission européenne étaient tout à fait prévisibles. Le niveau de corruption dans

---

gestion des finances publiques, y compris l'amélioration des marchés publics à tous les niveaux de gouvernement ; renforcer l'implication de la société civile dans les processus décisionnels à tous les niveaux.

<sup>14</sup> La Commission a notamment demandé à l'Ukraine de : renforcer davantage la lutte contre la corruption, en particulier à haut niveau, par des enquêtes proactives et efficaces, et un bilan crédible des poursuites et des condamnations ; achever la nomination d'un nouveau chef du Parquet spécialisé anti-corruption en certifiant le lauréat identifié du concours et lancer et terminer le processus de sélection et la nomination d'un nouveau directeur du Bureau national de lutte contre la corruption d'Ukraine ; veiller à ce que la législation anti-blanchiment soit conforme aux normes du Groupe d'action financière ; mettre en œuvre la loi anti-oligarque pour limiter l'influence excessive des oligarques dans la vie économique, politique et publique ; lutter contre l'influence des intérêts acquis en adoptant une loi sur les médias qui aligne la législation ukrainienne sur la directive européenne sur les services de médias audiovisuels et habilite le régulateur indépendant des médias.

les deux pays est extrêmement élevé, l'Ukraine et la Moldavie ayant été classées par *Transparency International* respectivement 68<sup>e</sup> et 69<sup>e</sup> sur les 111 pays évalués en 2021<sup>15</sup>. De même, dans le classement sur l'État de droit, élaboré par *World Justice Project*, la Moldavie a été classée 68<sup>e</sup> et l'Ukraine 76<sup>e</sup> sur les 133 pays évalués en 2022<sup>16</sup>. Au niveau de la violence domestique et des violences faites aux femmes également, la Moldavie fait partie des pays les plus condamnés par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>17</sup>, la ratification récente de la Convention d'Istanbul<sup>18</sup> n'ayant pas encore produit d'effets concrets. Pour l'Ukraine, si la Commission n'a pas explicitement pointé ce problème, des réformes y sont attendues, la ratification de la Convention d'Istanbul étant intervenue à peine un mois après l'obtention du statut de candidat à l'adhésion à l'UE<sup>19</sup>.

L'analyse de la situation au regard des critères d'adhésion de Copenhague montre donc que ni l'Ukraine, ni la Moldavie ne semblent proches de s'y conformer pour pouvoir adhérer à l'Union européenne. Leurs économies ne sont pas suffisamment flexibles pour être compétitives sur le marché unique. Les

---

<sup>15</sup> Chiffres disponibles à l'adresse :

<https://www.donneesmondiales.com/corruption.php>.

<sup>16</sup> Résultats disponibles à l'adresse : <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>.

<sup>17</sup> Les arrêts les plus marquants rendus contre la Moldavie en matière de violence domestique sont : *I.P. c. République de Moldova*, 28 avril 2015, req. n° 33708/12 ; *T.M. et C.M. c. République de Moldova*, 28 janvier 2014, req. n° 26608/11 ; *N.A. c. République de Moldova*, 24 septembre 2013, req. n° 13424/06 ; *B. c. République de Moldova*, 16 octobre 2013, req. n° 61382/09 ; *Mudric c. République de Moldova*, 16 juillet 2013, req. n° 74839/10 ; *Eremia et autres c. République de Moldova*, 28 mai 2013, req. n° 3564/11 ; *Munteanu c. République de Moldova*, 3 janvier 2012, req. n° 34168/11 ; *I.G. c. République de Moldova*, 15 mai 2012, req. n° 53519/07.

<sup>18</sup> La Convention a été ratifiée par le Parlement moldave le 14 octobre 2021 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022.

<sup>19</sup> L'Ukraine a ratifié la Convention le 18 juillet 2022, avec une entrée en vigueur prévue au 1<sup>er</sup> novembre 2022.

deux pays sont confrontés à des problèmes de promotion de l'État de droit et de contrôle du crime organisé et de la corruption. De même, ils sont loin d'être en mesure de produire la législation et les réformes nécessaires pour absorber et mettre en œuvre l'acquis communautaire, notamment parce que leurs gouvernements, et plus spécifiquement celui de l'Ukraine, sont engagés dans une politique de guerre.

Si, compte tenu des constats précités, la décision d'accepter les demandes formulées par l'Ukraine et la Moldavie ont suscité des critiques, certaines allant jusqu'à affirmer qu'il s'agissait d'une réponse impulsive qui ne mènerait à rien, les expériences d'élargissement de l'Union à l'Europe centrale et orientale montrent qu'il existe bel et bien des chances pour que les deux pays voient leur projet politique aboutir dans un délai plus court qu'on ne s'y attend.

## **II – Une possible accélération de la procédure d'adhésion due à une interprétation plus souple des exigences européennes**

Les critères de Copenhague ont été rédigés en 1993 pour prolonger le processus d'adhésion, en établissant des indicateurs de performance clairs que les gouvernements devraient respecter avant même d'entamer des pourparlers officiels d'adhésion. Le processus d'élargissement élaboré lors du Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 a été mesuré et n'a impliqué que les candidats les plus qualifiés, notamment sur le plan économique<sup>20</sup>. Le processus introduit à Helsinki en 1999 était plus rapide et plus inclusif, tout en maintenant l'objectif que l'UE et les pays candidats soient préparés.

---

<sup>20</sup> Il s'est agi de l'Estonie, de la Hongrie, de la Pologne, de la République tchèque et de la Slovénie, ainsi que de Chypre.

Aucun de ces accords n'a toutefois atteint les objectifs initialement établis.

Une décennie après la fixation des premiers critères d'adhésion, le Conseil européen a décidé d'élargir l'Union. Dix pays se joindront en 2004, dont Malte et Chypre toujours divisés. Deux autres – la Bulgarie et la Roumanie – rejoindront l'UE trois ans plus tard, leur adhésion n'étant approuvée que sous condition.

*De facto*, le processus d'élargissement a constitué une série de réactions à des événements, en particulier des événements liés à la sécurité. À mesure que l'impératif de sécurité pour l'élargissement de l'UE augmente, les conditions d'entrée ont tendance à diminuer. De ce point de vue, les demandes faites par l'Ukraine et la Moldavie deviennent crédibles, même si l'issue favorable de leur démarche n'est pas totalement garantie.

Un autre constat qui peut être fait après analyse des processus d'adhésion déclenchés à partir du début des années 2000 est celui de l'adhésion flexible, qui consiste à éluder des questions importantes pouvant empêcher un pays candidat de devenir membre de l'UE. À titre d'exemple, pourrait être cité le cas du Chypre, qui a adhéré à l'UE après l'échec du processus de paix, la Turquie ayant été à son tour reconnue être un candidat comme les autres. Cet arrangement maladroite a apporté des problèmes importants au sein de l'UE et dans le cadre des relations UE-OTAN. Néanmoins, le Conseil européen a estimé que le compromis valait mieux que l'alternative consistant à tenir les deux pays à distance jusqu'à ce que le conflit les opposant puisse être résolu. Lorsqu'on est dans le cas d'une adhésion flexible, les États candidats négocient activement des adaptations aux critères d'élargissement, ce que pourraient faire la Moldavie et l'Ukraine.

La deuxième solution envisageable est celle du statut flexible des États membres.

Cette pratique existait déjà avant l'élargissement de l'UE aux États de l'Europe centrale et orientale. À titre d'exemple, l'on pourrait citer le cas de la Suède, qui s'est opposée à l'adhésion à la monnaie unique, ou encore celui de la Grande-Bretagne, qui a refusé d'adhérer à Schengen. Cette pratique peut être constatée également après l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. La «réalité différenciée» est désormais politiquement approuvée au sein de l'Union sous l'appellation d'«intégration différenciée»<sup>21</sup>.

Ainsi, lors d'une réunion du Conseil européen du 27 juin 2014, les chefs d'État ou de gouvernement ont conclu que l'engagement en faveur d'une Union toujours plus étroite, inscrit dans le Traité sur l'Union européenne, «permet différentes voies d'intégration pour différents pays, permettant à ceux qui veulent approfondir l'intégration d'aller de l'avant, tout en respectant le souhait de ceux qui ne veulent pas approfondir davantage». C'est ainsi que le Danemark a décidé, à l'occasion d'un référendum organisé en 2016, de confirmer sa non-participation au dispositif européen de coopération policière, ce qui va entraîner sa sortie d'Europol.

Dans le cadre de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, le Conseil européen a procédé à un classement des pays candidats dans différentes catégories, avec des privilèges et des obligations différents. La Bulgarie et la Roumanie, par exemple, ont accepté un mécanisme de coopération et de vérification, dont le but est de les aider à remédier aux problèmes systémiques auxquels les deux pays étaient confrontés dans les domaines de la réforme judiciaire, de la lutte contre la corruption et le crime

---

<sup>21</sup> Sur le concept de « différenciation » dans l'UE, voir notamment : G. Ricard-Nihoul, *Pour une Fédération européenne d'États-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*, Larcier, 2011, 208 p.

organisé<sup>22</sup>. Ayant accepté plusieurs clauses de conditionnalité – qui était la seule solution pour pouvoir intégrer l'UE à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 –, les deux États sont toujours soumis à un processus de surveillance<sup>23</sup> et tentent d'obtenir leur intégration dans la zone Schengen. Nous sommes donc en l'espèce face à une intégration différenciée comme conséquence de capacités hétérogènes et non pas dans celui d'une différenciation constituant une traduction de volontés démocratiques et politiques différentes, tel que fut le cas des trois pays occidentaux précités<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> En vue de la mise en œuvre de ce mécanisme, la Commission a adopté, en décembre 2006, des décisions établissant les critères de référence d'évaluation des progrès réalisés. Pour la Roumanie, ils portent sur l'efficacité et la transparence du système judiciaire, les institutions clés dans les domaines de l'intégrité et de la lutte contre la corruption à tous les niveaux, ainsi que dans celui de la prévention de la corruption. Dans le cas de la Bulgarie, les critères de référence portent sur les questions relatives à l'indépendance, le professionnalisme et l'efficacité du système judiciaire, la lutte contre la corruption et les mesures prises pour lutter contre la criminalité organisée. Dans le cadre de la rédaction des rapports d'évaluation des progrès effectués au regard des objectifs de référence du mécanisme, la Commission procède à une analyse et à un suivi minutieux, s'appuyant sur le dialogue permanent établi entre les autorités bulgares et roumaines, des organisations internationales, des experts indépendants et la société civile. Chaque rapport de la Commission, qui comporte ses recommandations aux autorités bulgares et roumaines, est ensuite examiné par le Conseil des ministres et entériné dans les conclusions adoptées par ce dernier. Pour plus d'informations à ce sujet, voir : [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania\\_fr](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_fr).

<sup>23</sup> Tous les rapports rédigés depuis 2007, le premier pour chacun des deux pays datant du 27 juin 2007, sont disponibles à l'adresse : [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_fr](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_fr).

<sup>24</sup> Pour une analyse de la question de l'intégration différenciée, voir : Y. Bertoncini, « L'intégration différenciée dans l'Union européenne : une légitimité à géométrie variable », *Policy Paper*, n° 186, 2017, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/integrationdifferenciee-bertoncini-ij-d-feb17-2.pdf>.

L'exemple de l'admission des demandes d'adhésion dans le cas des pays de l'Est montre aussi que l'Impératif de sécurité peut avoir un impact décisif sur la décision finale prise. L'élargissement historique de l'UE s'est déroulé dans le contexte des guerres des Balkans et a abouti immédiatement après le bombardement de la Serbie par l'OTAN. L'UE considérait le processus d'élargissement comme un mécanisme de démocratisation et de stabilisation. Les pays d'Europe de l'Est ne pouvaient pas être autorisés à échouer car cela mettrait en péril la sécurité de l'UE.

Cette position est d'ailleurs particulièrement visible dans les discours des responsables politiques. Comme le démontre Katrin Milzow dans une étude portant sur l'élargissement vers l'Est de l'UE<sup>25</sup>, le Président Chirac et le Premier-ministre Schröder ont renoncé, à partir de l'été 1999, à mettre en avant les aspects matériels de l'élargissement pour se concentrer sur sa dimension idéale et sa légitimation. Dans un discours du 14 décembre 1999, le Président français reprenait à son compte une formule de Bronislaw Geremek, selon laquelle « les Européens doivent désormais apprendre à réconcilier leur histoire et leur géographie »<sup>26</sup>. Un tel réajustement du discours politique et des critères d'évaluation montre qu'une demande d'adhésion peut obtenir une réponse favorable plus facilement lorsqu'il y a un impératif de sécurité.

Au milieu des années 2000, la menace d'instabilité s'est déplacée vers le « voisinage oriental » de l'Europe. Le Conseil européen s'est efforcé d'y remédier sans donner de véritable perspective d'adhésion. L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février dernier a

---

<sup>25</sup> K. Milzow, « L'élargissement vers l'Est de l'Union européenne : négociations et marchandages entre les Quinze », *Relations internationales*, n° 136, 2008/4, p. 73-90.

<sup>26</sup> *Idem*.



remis la question de l'élargissement à l'ordre du jour de l'UE, en tant que mécanisme de stabilisation et de démocratisation. Une réalité que l'on constate à la lecture des conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022<sup>27</sup>.

En effet, mis à part l'acceptation d'accorder le statut de pays candidat à la Moldavie et à l'Ukraine<sup>28</sup> et la promesse de le faire pour la Géorgie, une fois que celle-ci aura pris en compte les priorités énoncées dans l'avis de la Commission<sup>29</sup>, les conclusions du Conseil se réfèrent également à la question de l'accélération du processus d'élargissement vers les pays des Balkans occidentaux<sup>30</sup> (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie et Kosovo), où l'évolution de la protection de l'État de droit reste un problème majeur<sup>31</sup>.

Compte tenu du fait que, comme nous avons pu le constater plus haut, le modèle de l'élargissement européen ne se conforme ni aux objectifs initiaux définis par les États membres, ni à une conception fixe de ce qu'est l'adhésion à l'UE, il est possible que la l'adhésion de la Moldavie et de l'Ukraine à l'Union européenne intervienne assez rapidement, certes, dans le cadre de la procédure régulière d'élargissement et non pas d'une procédure spéciale permettant l'adhésion immédiate, qui a été demandée par le Président ukrainien Volodymyr Zelensky.

Toutefois, l'apparition d'un nouveau paramètre pourrait avoir une influence sur le processus de l'élargissement. Il s'agit

notamment de la création de la Communauté politique européenne, proposée par le Président français Emmanuel Macron, le 9 mai dernier, lors de la cérémonie de clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Le but de cette Communauté, qui n'est pas considérée, pour le moment en tout cas, comme une nouvelle structure ou organisation, est de rassembler les dirigeants de tout le continent européen, à l'exception de la Biélorussie et de la Fédération de Russie, afin de : favoriser le dialogue politique et la coopération permettant de mieux défendre des intérêts communs ; renforcer la sécurité, la stabilité et la prospérité du continent ; revisiter et réformer l'ordre européen au-delà des activités de l'UE et de l'OTAN.

Faisant partie des quarante-quatre États membres de la Communauté, la Moldavie et l'Ukraine pourraient y être maintenues en attente de la mise en œuvre des réformes nécessaires pour atteindre *a minima* le niveau de la Roumanie et de la Bulgarie lorsque ces dernières ont été acceptées au sein de l'UE.

#### **Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI**

*Docteure en droit public, Chargée d'enseignements à SciencesPo Aix et à Aix-Marseille Université, Professeure invitée à l'Université d'État « A. Russo » de Bălţi (Moldavie)*

---

<sup>27</sup> Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022 : <https://www.consilium.europa.eu/media/57452/2022-06-2324-euco-conclusions-fr.pdf>.

<sup>28</sup> Point III.11 des conclusions.

<sup>29</sup> Point III.13 des conclusions.

<sup>30</sup> Points IV.15 à IV.21 des conclusions.

<sup>31</sup> La Commission relève un manque de volonté politique et un attachement insuffisant au principe d'indépendance de la justice. Les résultats obtenus dans la lutte contre la corruption ne satisfont pas aux exigences d'une adhésion à l'UE. Le même constat mitigé est fait au niveau des progrès dans le domaine de la liberté d'expression et du pluralisme des médias.

